



ARTÍCULOS

El Grupo Andino y la Inversión Extranjera Privada

Miguel S. Wionczek

Revista de Economía y Estadística, Tercera Época, Vol. 14, No. 1-2-3-4 (1970): 1º, 2º, 3º y 4º Trimestre, pp. 219-248.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3675>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

Cómo citar este documento:

Wionczek, M. (1970). El Grupo Andino y la Inversión Extranjera Privada. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 14, No. 1-2-3-4: 1º, 2º, 3º y 4º Trimestre, pp. 219-248.

Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3675>

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

EL GRUPO ANDINO Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA PRIVADA

MIGUEL S. WIONCZEK

I

La literatura sobre la parte que toca a la inversión extranjera privada en los programas de integración económica latinoamericana anteriores al establecimiento del mercado subregional andino (la ALALC y el Mercado Común Centroamericano) es bastante abundante. Refleja de manera indirecta la persistencia en América Latina de una preocupación seria frente a la posibilidad de que las empresas extranjeras, y particularmente las llamadas corporaciones multinacionales, puedan apoderarse de los mercados regionales en nuestra parte del mundo, como ha ocurrido ya hasta cierto punto en la Comunidad Económica Europea. De ser así, se desvirtuaría el propósito principal de la integración, que es disminuir el grado de dependencia de América Latina con relación a las potencias industriales del mundo.

Los temores al respecto se apoyan en las siguientes experiencias de las agrupaciones regionales, en distintas partes del mundo en desarrollo, incluyendo América Latina misma:

- a) los pasos tendientes a liberalizar el comercio intrazonal influyen en el comportamiento del inversionista extranjero, en general, y de las grandes corporaciones industriales multinacionales, en particular;
- b) la ampliación de la integración regional a otros sectores, incrementa todavía más el interés del capital extranjero privado en

- el establecimiento de nuevas empresas tendientes a abastecer los mercados de mayor envergadura;
- c) el capital privado extranjero suele dirigirse de manera principal, hacia los países relativamente más desarrollados dentro de un mercado común o de una zona de libre comercio y hacia los polos de desarrollo ya existentes dentro de tal área multinacional;
 - d) esta tendencia, reforzada por lo general por una carrera sin freno de los participantes en varios programas integracionistas para atraer el capital externo privado y público a sus respectivos territorios nacionales, se traduce a la postre en la disrupción de los intentos de elaborar una política regional de inversiones y acentúa las diferencias de los niveles de desarrollo entre los países latinoamericanos.

Consecuentemente, en vista de la necesidad política de asegurar una "participación equitativa en los beneficios de la integración" a todos los que intervienen en ella se acepta en principio la tesis de que es imperativo armonizar el tratamiento de la inversión extranjera de un área embarcada en el proceso de integración económica. Si la conformidad con esta tesis no desembocó, ni en la ALALC ni en el MCCA, en la formulación de una política común frente a la empresa extranjera, esto se debe a muchas y muy complicadas razones. Destacan entre ellas dos factores: primero, el fuerte bilateralismo que caracteriza las relaciones económicas entre las distintas repúblicas y el principal proveedor de capitales en el área, Estados Unidos,¹ y segundo, el hecho de que para los fines de las negociaciones regionales, los países consideran las empresas extranjeras ubicadas en su territorio como si fueran sus "propias empresas".

Dentro de la ALALC se hicieron varios estudios sobre el tema, llegándose finalmente a la conclusión de que no era factible la armo-

¹ Véase entre otros, Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer, Miguel S. Wionczek y Theotonio Dos Santos, *La dependencia político-económica de América Latina*, Siglo XXI Editores, México 1969, y Joseph Grunwald, Miguel S. Wionczek y Martín Carnoy, *La política de Estados Unidos y la integración latinoamericana*, CEMLA, 1970.

nización regional del trato concedido a nivel nacional a las inversiones extranjeras privadas.² En Centroamérica, el problema nunca fue planteado abiertamente a nivel regional debido al compromiso silencioso de los miembros del MCCA frente a los Estados Unidos de seguir con la política de la no discriminación vis-a-vis el inversionista extranjero.³ El abandono de cualquier intento de coordinar a nivel latinoamericano las políticas hacia el capital privado extranjero fue oficialmente confirmado en la Declaración de los Presidentes de América (Punta del Este, abril de 1967). De acuerdo con este documento, mientras "la integración debe estar plenamente al servicio de América Latina... la iniciativa privada extranjera podrá cumplir una función importante para asegurar el logro de los objetivos de la integración *dentro de las políticas aplicables de cada uno de los países de América Latina*".⁴

Las actitudes de los líderes del Grupo Andino frente al tema de la inversión extranjera contrastan básicamente con la indiferencia

² Véase, particularmente, CEPAL, *Estudio preliminar de las medidas gubernamentales que influyen en las inversiones privadas extranjeras en América Latina*, (Doc. E/CN.12/1/12), Panamá, 1959; Unión Panamericana, *El régimen de las inversiones privadas en el Mercado Común Centroamericano y en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (Antecedentes para su estudio sobre "trato común"), Washington, D.C., 1964. Sergio Nicolau, *Inversión extranjera directa en los países de la ALALC*, México, 1968, y CIES, *La inversión privada extranjera en el desarrollo latinoamericano*, Washington, CIES-1371, 28 de abril de 1969.

³ Empero, el Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Carlos M. Castillo declaró a principios de 1970 que: "Es cada vez más preocupante la situación que se deriva de los numerosos y frecuentes casos en que la propiedad de empresas centroamericanas se transfiere a subsidiarias de firmas del exterior. El fundamento económico del problema es conocido, y tiene que ver con el creciente peso de estos hechos en el desequilibrio de algunos rubros de la balanza de pagos, así como la desviación de los fondos liberados con tales compras, hacia inversiones menos productivas desde el punto de vista del desarrollo, por falta de mejores alternativas reales. Pero las proyecciones de otra índole que podrían llegar a tener dicho problema son todavía más importantes: afectan las posibilidades de ampliar y fortalecer nuestros propios grupos empresariales y conspiran contra la buena armonía que en el futuro debería seguir caracterizando nuestras relaciones con los inversionistas extranjeros y con los países de donde proceden, "La marcha de la integración centroamericana" *Carta Informativa de la SIECA* N° 101, marzo de 1970.

⁴ *Declaración de los Presidentes de América*, Programa de Acción, Cap. I, reproducida en *Comercio Exterior* (México), Vol. XVII, N° 5, mayo de 1967.

aparente de los miembros de la ALALC, como grupo, y con la incondicionalidad de los países centroamericanos. Los presidentes de Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela hicieron constar en la Declaración de Bogotá, que dio el inicio a la cooperación económica andina en agosto de 1966, que

el capital privado extranjero puede realizar un aporte considerable al desarrollo económico de América Latina, siempre que estimule la capitalización del país donde se radique, facilite la participación amplia del capital nacional en ese proceso y no cree obstáculos para la integración regional. En tal virtud... [daban] amplia cooperación a los estudios... para la formación de normas básicas uniformes sobre inversiones extranjeras... Entre dichas normas deben adoptarse... las que faciliten el uso de la moderna tecnología, sin limitaciones de mercados para los productos que se fabriquen con asistencia técnica extranjera, y la coordinación de la inversión foránea con los planes generales de desarrollo.⁵

La actitud expresada en la Declaración de Bogotá fue ratificada en una declaración conjunta de los ministros de relaciones exteriores de los países firmantes del Acuerdo de Integración Subregional, hecha en Lima en octubre de 1969, en los siguientes términos:

“Será política común la de dar preferencia en el desarrollo económico de la subregión a capitales y empresas auténticamente nacionales de los países miembros.

La inversión de capitales y el traspaso de la tecnología extranjeras son contribuciones necesarias para el desarrollo de nuestros países y debe recibir seguridades de estabilidad en la medida en que realmente constituya un aporte positivo”.⁶

El énfasis del Grupo Andino en la necesidad de coordinar las políticas nacionales frente a la inversión extranjera refleja sólo en parte el creciente nacionalismo económico latinoamericano y las experiencias de Centroamérica, donde la ausencia de tal coordina-

⁵ *Declaración de Bogotá*, reproducida en *Comercio Exterior* (México), Suplemento al Vol. XVI, Nº 8, agosto de 1966.

⁶ *Declaración de Lima* (22 de octubre de 1969), reproducida en *Comercio Exterior* (México), Vol. XIX, Nº 12, diciembre de 1969, pp. 954-956.

ción dio como resultado que el mercado común fuera dominado por las empresas extranjeras y éstas se concentraran en los países relativamente más desarrollados del área. Se debe aún más a que el propuesto Mercado Común Andino tiene características y objetivos bastante distintos de los de la ALALC y el MCCA.

Aquí no se trata tan solo de liberalizar el comercio regional, sino de poner en marcha un programa regional de industrialización basado en la programación conjunta de la inversión industrial por los sectores o ramas industriales, la distribución de los proyectos industriales importantes en el área, y el establecimiento de las empresas multinacionales con capital regional. La puesta en marcha de tal programa sería sumamente difícil en ausencia de una política común frente al capital extranjero como lo han demostrado los débiles intentos de industrializar regionalmente Centroamérica en un marco de política económica de *laissez-faire*. Consecuentemente, el Art. 26 del Acuerdo de Integración Subregional prevé expresamente "la armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, *incluyendo el tratamiento a los capitales de la subregión o de fuera de ella*". Según el Artículo 27 del Acuerdo y el calendario de trabajos, fijado para el cumplimiento del compromiso concerniente al tratamiento común de la inversión extranjera privada, que incluiría el trato común de las transferencias de tecnología desde el exterior, deberían lograrse los acuerdos correspondientes en el Grupo Andino antes de fines de 1970.

De hecho, La Primera Reunión sobre Transferencia de Tecnología del Grupo Andino, celebrada en Bogotá en febrero de 1970, se ocupó al mismo tiempo de los problemas relacionados con la tecnología y del tratamiento común de la inversión extranjera en la subregión. La reunión recomendó que en un plazo de dos meses, es decir para fines de abril del año en curso, se identifique y defina la posición de cada país firmante del Acuerdo Subregional respecto a:

- a) amplitud del criterio con que se evalúa la inversión extranjera en su efecto sobre la balanza de pagos;

- b) tratamiento empleado con relación a las empresas de capital mixto;
- c) promoción de las empresas multinacionales de carácter regional;
- d) criterios frente a la adquisición de empresas nacionales por la inversión extranjera;
- e) sistema de regulación de la repatriación del capital y utilidades;
- f) política de reinversión de utilidades de la inversión extranjera dentro del país;
- g) aplicación diferencial de criterios para la inversión extranjera según el sector.⁷

Se entiende que las negociaciones dentro de la Junta del Acuerdo Subregional se desarrollarán con base en la definición de las posiciones nacionales, en el segundo semestre de 1970. Además, se espera que el establecimiento de un régimen de trato común tomará en cuenta la situación especial de Bolivia y Ecuador, los que con toda probabilidad tendrían necesidad de un acceso menos restrictivo al capital extranjero privado a menos de que en vez de ello se logre impulsar la distribución regional de las empresas multinacionales de propiedad pública, privada o mixta, de los países de la subregión.

II

Antes de discutir los problemas que plantea el contenido del Artículo 26 del Acuerdo Andino y los términos de referencia correspondientes fijados en la Reunión de Bogotá, en febrero de 1970, cabe presentar un panorama general de la participación de la inversión extranjera privada en las economías de los cinco países del Grupo Andino. Los datos procedentes de las distintas fuentes nacionales y del Departamento de Comercio de EE.UU. permitieron elaborar dos cuadros que deben, sin embargo, ser estudiados con gran reserva. El Cuadro I presenta el monto estimado de la inversión

⁷ *Acta Final de la Primera Reunión de los Países del Grupo Andino sobre Transferencia de Tecnología* (Bogotá, 16-20 de febrero de 1970), reproducido en *El Informativo ALALC* (Santiago), año XI, N° 369, 3 de marzo de 1970.

extranjera directa total en los países del Grupo Andino en los años 1966-1967, según el caso, y lo compara con la magnitud de las respectivas economías. Sin embargo, a la luz de los acontecimientos tales como la "chilenización" de la minería de cobre, la "peruanización" del petróleo y de ciertas propiedades extranjeras agrícolas, la "bolivianización" del petróleo y la compra por el Estado de las empresas de telecomunicaciones en Ecuador, Chile y Perú, todas ellas ocurridas en los *dos* últimos años, los datos globales consignados en el Cuadro I deberían considerarse como meras aproximaciones

CUADRO I

LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y EL PNB EN LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO, 1966-67

	Valor total de la inversión extranjera (millones de dólares)	PNB <i>per cápita</i> 1966 - 1967 (dólares)	Inversión extranjera directa <i>per cápita</i> (dólares)	Inversión extranjera directa en comparación con PNB (porcentaje)
Chile (1967)	1,255	575	140	24.3
Perú (1967)	960	372	77	20.7
Colombia (1966)	650	292	36	12.3
Bolivia (1967)	100	172	22	12.8
Ecuador (1967)	87	244	17	7.0

Fuente: Estimaciones procedentes de las fuentes nacionales.

de la posición presente de la inversión extranjera directa en la sub-región. Además, como no fue factible elaborar un cuadro comparativo sobre la distribución de la inversión extranjera de todas procedencias por sectores económicos en los países receptores, el Cuadro II presenta solamente la distribución sectorial de la inversión *norte-americana* en el área en 1957 y 1967, respectivamente. Se estima que a ésta correspondía en 1967 el 80% de la inversión extranjera total en Colombia, el 75% en Perú; el 70% en Chile, y el 60 por ciento en Bolivia y Ecuador. Obviamente, las últimas decisiones tomadas en todos los países del Grupo Andino con excepción de Colombia de

“rescatar” de una u otra manera las propiedades extranjeras en el sector petrolero, el minero y el de telecomunicaciones, han afectado de manera considerable la distribución sectorial de la inversión norteamericana en la subregión. Una vez más, el Cuadro II debería verse como una aproximación muy burda.

CUADRO II

LA DISTRIBUCION SECTORIAL DE LA INVERSION NORTEAMERICANA EN LOS PAISES DEL GRUPO ANDINO, 1957 Y 1967

1 9 5 7

		Total	Minería y Fundición	Petróleo	Manuf.	Servicios Públicos	Comercio	Otros
Chile	a)	666	483	10	22	90	9	52
Perú	a)	383	196	86	29	14	42	29
Colombia	a)	396	5	245	61	24	34	27
Bolivia	b)	30	5	20	1	—	1	3
Ecuador	b)	30	—	10	4	10	3	3
		1,505	689	371	117	138	89	114

Fuente:

- a) U. S. Dept. of Commerce, *U. S. Investment in Foreign Countries*, Washington, D. C., 1960
- b) Estimaciones directas.

1 9 6 7

		Total	Minería y Fundición	Petróleo	Manuf.	Servicios Públicos	Comercio	Otros
Chile	a)	879	516	20	61	95	37	150
Perú	a)	660	397	35	98	21	54	55
Colombia	a)	597	10	294	192	29	56	16
Bolivia	b)	60	10	40	3	—	3	4
Ecuador	c)	55	—	15	15	10	6	9
		2,251	933	404	369	155	156	234

Fuente:

- a) *Survey of Current Business*, octubre de 1969
- b) Estimaciones basadas en datos publicados en Sergio Nicolau, *La inversión extranjera directa en la ALALC*.
- c) Estimaciones basadas en los datos procedentes del Banco Central del Ecuador.

El contenido de los Cuadros I y II confirma que la mayor parte de la inversión extranjera directa total en los países del Grupo Andino se concentraba en 1967 en Chile y Perú (alrededor de 75% del total en el área) y que la gran mayoría de la inversión norteamericana en la subregión estaba en la minería, la fundición y el petróleo (cerca del 70% en 1957 y alrededor del 60% en 1967). Cabe añadir que el valor total de la inversión extranjera directa creció en el período 1957-1967 en los países del Grupo Andino con mayor lentitud que en las tres grandes repúblicas latinoamericanas (Argentina, Brasil y México) y en Centroamérica.⁸

La explicación es muy sencilla. Con excepción de Perú, durante la década pasada la minería andina no ofrecía al inversionista extranjero mayores atractivos debido al estancamiento relativo de los mercados internacionales para productos mineros y la creciente competencia de nuevas fuentes de abastecimiento localizadas fuera de América Latina. Salvo Colombia, la exploración y la explotación de los recursos petroleros del área tampoco parecía interesante al capital privado extranjero, tanto por las razones aducidas ya en el caso de la minería como por la creciente participación estatal en este sector. Los servicios públicos de los países andinos, como en el resto de América Latina, carecen de nuevas inversiones desde hace tiempo. Finalmente, la expansión de la inversión extranjera en nuevos sectores —industria manufacturera, comercio y otros servicios (la banca y el turismo) se veía frenada por la dimensión de los mercados nacionales.

Empero, juzgando por los datos contenidos en el Cuadro II, la participación de la inversión extranjera en estos sectores dinámicos aumentó en el período estudiado muy sustancialmente bajo el amparo de la protección ofrecida por los programas nacionales de sustitución de importaciones. Entre 1957 y 1967 el valor de la inversión norteamericana en nuevas actividades relacionadas directa o indi-

⁸ Datos sobre el comportamiento sectorial de la inversión norteamericana en toda América Latina durante el período 1957-1967 aparecen en Miguel S. Wionczek "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera de América Latina", incluido en el volumen de Helio Jaguaribe et al, citado anteriormente.

rectamente con la industrialización (manufacturas, comercio y otros servicios) creció de dls. 320 millones a dls. 760 millones o en 140%.⁹ Es factible estimar que el valor de la inversión extranjera directa de todas procedencias en los mismos sectores se acercaba a fines de 1967 a un total de dls. 1.000 millones.

El crecimiento de la inversión norteamericana directa —y quizás de otras procedencias— fue particularmente rápido en el sector manufacturero. Las inversiones propiedad de las empresas de EE.UU. en las actividades manufactureras del Grupo Andino aumentaron de dls. 117 millones a dls. 369 millones entre 1957 y 1967. Mientras las tasas de crecimiento eran parecidas en todas las repúblicas de la subregión, el grueso de la inversión norteamericana manufacturera seguía ubicado como antes en Colombia correspondiendo a este país más de la mitad del total del área. Este hecho parece particularmente interesante ya que aunque la economía colombiana es la más grande de la subregión, medida en términos del Producto Nacional Bruto (dls. 5,968 millones frente a dls. 5,590 millones en el caso de Chile y dls. 4,890 millones en el Perú en 1968) no parece ser la más industrializada. De acuerdo con los datos de la CEPAL, la industria manufacturera en Colombia representaba en 1968 el 18,5% del producto interno bruto frente al 21,2% en toda la región subandina, el 26,5% en Chile y el 21,8% en el Perú.¹⁰ La atracción de Colombia para la inversión manufacturera extranjera con anterioridad a la firma del Acuerdo de Integración Subregional puede explicarse probablemente por el tamaño de su mercado real, medido en términos no tan solo de la magnitud de la población sino de la distribución del ingreso.

Al parecer por lo menos hasta 1966, la fecha en que el Departamento de Comercio de EE.UU. hizo el último censo detallado de las empresas norteamericanas en América Latina, casi toda su producción manufacturera en la subregión andina fue destinada a los mer-

⁹ Los censos norteamericanos cubren solamente las empresas con el capital mayoritario en poder de nacionales de ese país.

¹⁰ Datos tomados de CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina*, N° 37, marzo de 1970, p. 3.

cados nacionales de cada país, según lo demuestra el Cuadro III.¹¹ Empero, en Colombia y Perú aparecen en 1966 las exportaciones de estas empresas principalmente a EE.UU. y América del Sur. En Colombia se trata principalmente de las manufacturas alimenticias y los productos químicos y en Perú, de los alimentos elaborados.

CUADRO III

VENTAS DE LAS EMPRESAS MANUFACTURERAS NORTEAMERICANAS
UBICADAS EN LA REGION ANDINA, 1956 y 1966

(millones de dólares)

	1956				1966			
	Ventas totales	Ventas locales	Ventas a otras subsidiarias de las mismas empresas	Export. directas	Ventas totales	Ventas locales	Ventas a otras subsidiarias de las mismas empresas	Export. directas
Colombia	69	69	—	—	358	320	24	14
Chile	53	52	—	1	84	77	—	7
Perú	24	23	—	1	282	245	7	30
Bolivia	1	1	—	—	4	4	—	—
Ecuador	4	4	—	—	15	15	—	—
Total	151	149	—	2	743	661	31	51

Fuente:

Para 1956: *U. S. Investments in the Latin American Economy*, Washington, D.C. 1960

Para 1966: Datos del Dpto. de Comercio de EE.UU. aparecidos en *The Effects of the United States and Other Foreign Investment in Latin America*, Nueva York, 1970.

¹¹ Los datos del censo norteamericano de 1966 no se han hecho públicos a la fecha de la preparación de este ensayo (abril de 1970). Empero, algunos datos básicos recogidos por el mismo censo aparecen en un estudio preparado por Herbert K. May, *The Effects of United States and Other Foreign Investment in Latin America*. The Council S for Latin America, New York, enero de 1970.

Es interesante hacer notar que el crecimiento de las ventas de las empresas manufactureras norteamericanas en la región excedió con mucho la expansión del valor de la inversión. Sin desecharse la posibilidad de que el valor en libros de inversión está subvaluado, este fenómeno sugiere las grandes mejoras tecnológicas, incluyendo las técnicas de mercadeo, que han permitido a las empresas de EE.UU. aumentar muy considerablemente su participación en los mercados nacionales de la subregión. Esta expansión fue lograda con inversiones relativamente modestas y además financiadas en pequeña parte con nuevas aportaciones de capital. El dinamismo demostrado por las inversiones extranjeras en los sectores directamente comprendidos en los programas de industrialización nacional de los países andinos apunta claramente hacia la necesidad de una política común frente a ellas en el marco del Grupo Andino. La concentración y la intensificación de las futuras inversiones de la misma índole en Colombia y Perú, por ejemplo, podría fácilmente paralizar todos los intentos de coordinación de los planes de desarrollo y la programación industrial de la región subandina.

III

Al haberse comprobado el fenómeno de la declinación relativa de la participación extranjera en las actividades mineras, petroleras y de servicios públicos en la región subandina y el movimiento ascendente de la inversión extranjera en los sectores ligados directa o indirectamente con los procesos de industrialización a nivel nacional, cabe preguntar en qué marco institucional y legal ocurrieron estos cambios registrados entre 1957 y 1967.

A pesar de las grandes diferencias en el nivel de desarrollo y la industrialización en el área, es factible encontrar un patrón común de las políticas seguidas por las cinco repúblicas. Este patrón parece tener las siguientes características: a) la creciente participación del Estado en las industrias extractivas (tanto la minería como el petróleo); b) la tendencia semejante en el sector de los servicios públicos;

c) algunas restricciones a la inversión extranjera en el sector de intermediarios financieros después de 1965; d) la entrada progresiva de los respectivos estados en ciertas industrias básicas, y e) una política de *laissez-faire* aplicada a los sectores manufacturero, comercial y de servicios conexos.

Tanto en la región andina como en el resto de América Latina se considera este conjunto de políticas como la esencia de la política económica nacionalista que se supone trae consigo la disminución de la dependencia político-económica del exterior. Empero, frente al panorama rápidamente cambiante de las relaciones económicas internacionales ya frente a la docilidad real aunque no aparente de las empresas extranjeras sujetas a varias operaciones de "rescate" por parte de los gobiernos latinoamericanos, surgen dudas bastante serias respecto a la conveniencia a largo plazo de las políticas en vigor, a las que podríamos quizá dar el nombre de las políticas nacionalistas tradicionales o aparentes.

Para justificar estas políticas suele usarse el siguiente argumento: en vista de que la industrialización nacional o regional representa el objetivo principal de los países de América Latina, la consecución de este objetivo no parece factible mientras los intereses extranjeros dominen los sectores clave de las respectivas economías y, particularmente, controlen los recursos naturales no renovables y algunas partes de la infraestructura, como los servicios públicos de toda índole.¹² La duda que surge, sin embargo, es si verdaderamente las industrias extractivas y los servicios públicos representan los sectores clave desde el punto de vista de la estrategia moderna del desarrollo industrializador.

Tomando en cuenta la disponibilidad casi ilimitada de recursos naturales en el mundo de hoy y la escasez muy marcada en América Latina de todos los demás factores de producción y primordialmente del capital y de la tecnología, los países latinoamericanos parecen esforzarse en conseguir el control sobre los sectores —en especial el sector minero— donde las necesidades de capital para la nueva in-

¹² Respecto al "rescate" de las empresas de telecomunicaciones, se aduce en algunos casos recientes razones de seguridad nacional.

versión son muy grandes, las perspectivas de los mercados externos inciertas, la absorción de los excedentes de la mano de obra limitada y la tecnología bastante conocida. Aún más, en la mayoría de los casos la "nacionalización" de los sectores tradicionales supone gastos muy considerables de divisas ya que por regla general no se trata de una nacionalización sin pago de indemnización sino de una recompra de la propiedad extranjera, a veces de un valor real bastante dudoso. Aunque en algunos casos estas operaciones de "rescate" prevén la liquidación de las obligaciones del Estado comprador con las futuras utilidades de la empresa, en muchos otros se financian las compras con el ahorro interno o con los fondos recibidos a cuenta de ayuda externa. Desde el punto de vista estrictamente económico, tales transacciones no necesariamente tienen que traer beneficios a la economía. No debería excluirse la posibilidad de que los beneficios económicos pudieran ser mayores si en vez de las transacciones de "rescate" se lograra hacer funcionar mejor los sistemas fiscales y poner en práctica una más eficiente y realista regulación estatal de las empresas de servicios públicos de propiedad extranjera.¹³

Las operaciones de "rescate" tendrían sentido económico sólo y exclusivamente si se cumplieran las siguientes condiciones: a) si en el sector de los recursos naturales se tratara de empresas extranjeras que se negaran de modo persistente a disminuir su función de enclave dentro de la economía del país huésped, es decir que se negaran a utilizar los *backward* y *forward linkages* que aparecen en la economía y les ofrecen un uso mayor de insumos internos y la ampliación de sus actividades al campo de procesamiento local de las materias primas; b) si se expandiera en forma considerable el mercado interno para la producción de estas empresas y se presentaran

¹³ Cabe señalar que, respecto a los efectos económicos positivos para los países huéspedes de las operaciones tales como la "chilenización de cobre", se expresan dudas —por razones completamente opuestas— tanto entre los representantes de la izquierda chilena como entre los economistas académicos norteamericanos de gran renombre. Véase, respectivamente, *Panorama Económico* (Santiago de Chile), julio de 1969, N° 246. "El cobre —entre la 'gran estafa' y un 'segundo 1810'" y las declaraciones del Profesor Raymond Vernon de la Universidad de Harvard, ante el Comité Económico Mixto del Congreso de EE.UU., Washington, D.C., 4 de diciembre de 1969 (mimeóg.).

al mismo tiempo una escasez de insumos primarios para uso interno y la negativa de las empresas extranjeras de proporcionar tales insumos; y c) en función del proceso de industrialización, el país necesitará establecer una política energética nacionalmente integrada y las empresas extranjeras de propiedad extranjera no estuvieran dispuestas a cooperar en la puesta en práctica de tal política.¹⁴ Empero, frente a la carencia de estudios serios, caso por caso, del comportamiento de las empresas extranjeras en los llamados sectores tradicionales de las economías en desarrollo, es difícil dar respuesta clara a la cuestión de si las situaciones antes descritas realmente existen y justifican toda clase de operaciones de "nacionalización", que, de hecho, ocurren con frecuencia. Hasta que esto se comprueba, hay motivos para sospechar que muchas "nacionalizaciones" en América Latina corresponden más bien a las exigencias políticas del momento que a las consideraciones de una estrategia de desarrollo elaborada de manera coherente. Hay la prueba circunstancial de que es así. De otra manera, no ocurrirían fenómenos bastante desconcertantes tales como la recompra o la confiscación de ciertas propiedades extranjeras en los sectores tradicionales al lado del otorgamiento de otras concesiones muy liberales en los mismos sectores o la coexistencia —pacífica y no tan pacífica— de las empresas estatales y las de propiedad extranjera en los mismos sectores. La prueba circunstancial adicional consiste en que ninguno de los países tanto de América Latina como, específicamente, de la región andina, tiene una legislación bien integrada sobre las inversiones extranjeras. Ocupa el lugar de tal legislación una maraña de disposiciones legales, a veces contradictorias, introducidas a lo largo de muchos años y a veces originadas hace varias décadas.

En las circunstancias descritas y tomando en cuenta el hecho de que muchas disposiciones legales y la mayoría de las decisiones concretas importantes tienen, a nivel nacional, un fondo y contenido político más que económico, es fácil entender por qué han fracasado los endebles esfuerzos de armonizar el tratamiento a la inversión

¹⁴ No es posible negar que el suministro de los recursos energéticos desempeña el papel clave de un programa coherente de industrialización.

extranjera en la ALALC. Tampoco será fácil emprender una tarea semejante dentro del Grupo Andino, a menos que se defina con toda claridad el campo sujeto a la armonización. Tal definición tendrá que tomar como punto de partida que ni los problemas que surgen en las relaciones entre los países huéspedes y las empresas extranjeras son homogéneas ni las políticas nacionales hacia la inversión extranjera tienen el grado suficiente de coherencia, no obstante que es posible descubrir ciertos patrones comunes en el comportamiento reciente de los miembros del Acuerdo Subregional de Integración frente al capital extranjero privado. Siendo así, el camino más seguro hacia el fracaso de los intentos de armonización sería tratar de establecer el trato común para la inversión extranjera en todos los sectores a la vez.

En las condiciones presentes, la armonización del trato común en aquellos sectores tradicionales en los que las consideraciones de orden político prevalecen sobre las de orden económico, parece no tan solo imposible sino quizás innecesaria. Desde el punto de vista de la integración andina son relativamente poco importantes las políticas nacionales hacia la inversión extranjera en la minería, la explotación de petróleo, la agricultura tropical y los servicios públicos (la energía eléctrica, las telecomunicaciones y el transporte ferroviario). En este grupo se trata básicamente de la producción para fines de exportación hacia terceros países o de los servicios que por lo general abastecen los mercados nacionales.¹⁵ Donde, sin embargo, parece necesario algún trato común es en los sectores manufacturero y de servicios relacionados con él, el comercio y la banca.

Aunque ni el Acuerdo de Cartagena ni los trabajos desarrollados hasta la fecha en el seno de las autoridades del mercado andino clarifican el alcance que quiere darse al problema del trato común a la inversión extranjera, el hecho de que se haya estable-

¹⁵ Esta aseveración no significa que las decisiones unilaterales de los países miembros en los campos mencionados no afecten el proceso de integración. Basta advertir aquí que las políticas nacionales de subsidios y tarifas en el sector de servicios públicos afectan directamente los niveles de costos industriales y pueden facilitar o entorpecer, según el caso, la expansión del comercio intrazonal así como la ubicación de las nuevas unidades industriales productivas.

cido desde el principio una liga directa entre el problema de la inversión extranjera privada y el de la transferencia de tecnología sugiere que el Grupo Andino intentará aplicar un enfoque limitado al sector manufacturero y los sectores anexos en vez de abarcar todos los problemas que plantea la presencia del capital extranjero privado en la región.

IV

Son siete los puntos aceptados oficialmente a nivel regional en los que, antes de proceder a la tarea de armonización del trato ofrecido a la inversión extranjera, los países miembros del Grupo Andino tienen que definir sus respectivas posiciones. El primero, que se refiere a la amplitud del criterio con que se evalúe el efecto de la inversión extranjera sobre la balanza de pagos, ya es bastante espinoso, en vista de que no sólo existen dos maneras opuestas de evaluar este efecto a corto plazo sino que se conocen muy pocos intentos de establecer modelos teóricos coherentes respecto a la medición del mismo a plazo largo. El primer método, aplicado por los expertos del Departamento de Comercio de EE.UU., consiste no sólo en considerar las inversiones como flujos financieros sino también en intentar medir sus efectos secundarios sobre la balanza de pagos en términos de la sustitución de importaciones y la expansión de las exportaciones.¹⁶ Se llega de esta manera a una conclusión políticamente muy cómoda, en el sentido de que la inversión extranjera en América Latina representa, considerada en su conjunto, una contribución neta a la balanza de pagos de los países receptores. La

¹⁶ Esta metodología fue usada en U. S. Dept. of Commerce, *U. S. investment in the Latin American Economy*, Washington, D.C. y en el estudio de Herbert K. May, *The Effects of United States and other Foreign Investment in Latin America*, Nueva York, 1970. La literatura teórica acerca del efecto de la inversión en el exterior sobre la balanza de pagos del país *exportador* del capital, se encuentra resumida con gran precisión en G. F. Hafbauer and F. M. Adler, *Overseas Manufacturing Investment and the Balance of Payments*, U. S. Treasury Department, Washington, D.C. 1969 (Tax Policy Research Study Number One). Este resumen indica con gran claridad que el problema de medición es mucho más complicado en términos teóricos y prácticos de lo que suponen los estudios del Departamento de Comercio de EE.UU.

aceptación de tales tesis depende de la aceptación de una de las premisas básicas del método descrito, aquella según la cual *cualquier* producción resultante de la actividad de la inversión extranjera representa automáticamente el ahorro de importaciones o la expansión de las exportaciones o ambas cosas. En las circunstancias latinoamericanas, esta premisa general parece falsa. La actividad de la inversión extranjera puede, entre otras cosas, desplazar el uso del ahorro interno hacia fines menos productivos o crear la sustitución de importaciones sólo aparente, cuando se trate de la producción de bienes suntuarios que de otra manera no se hubieran importado.

El método opuesto es también dudoso, por una serie de razones teóricas, pero lo usan con frecuencia los latinoamericanos, con distintos grados de complejidad. Este método consiste en considerar la inversión extranjera y las transferencias financieras subsecuentes como flujos meramente contables. En vista de que el segundo método se olvida cómodamente de los efectos secundarios y del efecto multiplicador de cualquier inversión sobre la economía y compara los flujos netos de nueva inversión con el servicio financiero de la inversión acumulada en el pasado, surge la famosa teoría de la descapitalización empleada como arma política por todos los enemigos de la inversión extranjera privada. Empero, su validez es tan limitada como la de la teoría de la capitalización, definida por los países exportadores del capital privado hacia América Latina. Por consiguiente, el problema de la medición queda todavía por resolverse a nivel teórico.¹⁷

Mientras tanto parece muy difícil tratar de establecer una comparación entre los criterios aplicados para la evaluación del efecto de la inversión extranjera sobre la balanza de pagos de los distintos

¹⁷ Algunas sugerencias respecto a las implicaciones de la inversión extranjera para la balanza de pagos de los países receptores del capital pueden encontrarse en Edith Penrose, "Foreign Investment and the Growth of the Firm", *The Economic Journal* (Londres), Vol. LXVI, N° 262, junio de 1956; Paul Streeten, "The Contribution of Private Overseas Investment to Development", New York, febrero de 1970 (Documento N° 27, mimeo) y Miguel S. Wionczek, *United States Investment and the Development of Middle America*, Studies in Comparative International Development, Rutgers University, New Brunswick, N.J. Vol. V, 1969-1970, N° 1.

países andinos, sin llegar previamente a un acuerdo sobre la metodología utilizada al nivel nacional.

En el supuesto de que desde el punto de vista de un país o de una región en desarrollo las empresas de capital mixto ofrecen mayores ventajas (en términos de la balanza de pagos y de muchos otros aspectos) que las cien por ciento extranjeras, el segundo punto —tratamiento empleado en los países andinos con referencia a las empresas mixtas— abre perspectivas prometedoras. Al parecer, en la región andina existen todavía muy pocos procedimientos tendientes al fomento de las empresas mixtas. De acuerdo con los datos disponibles, aunque existe en la mayoría de los países del área una preferencia creciente por tales empresas, las disposiciones vigentes se limitan por lo general a precisar el campo vedado a la inversión extranjera, aplicándose el principio de no-discriminación legal y fiscal a los demás campos, independientemente de la propiedad de la empresa. Empero, las experiencias de países como México sugieren que existe una amplia gama de instrumentos de política que pueden fomentar la aparición de empresas mixtas sin crear un ambiente de tirantez para las de propiedad exclusivamente extranjera. Estos instrumentos tienden a ofrecer a las empresas mixtas, con características definidas de antemano, ciertos beneficios fiscales y de otra índole no aplicables a las de propiedad extranjera. Los incentivos están concebidos de tal manera que, excepto en ciertas industrias básicas, permiten la presencia o la entrada de las filiales de empresas totalmente controladas desde el exterior.

La ausencia de un trato común preferencial para las empresas mixtas en la subregión andina frustraría seriamente los proyectos de programación sectorial regional, la distribución de ciertas industrias en el área y el funcionamiento de los acuerdos de complementariedad por dos razones: propiciaría la localización de las subsidiarias de las empresas extranjeras en los países que optaran por seguir con un tratamiento no discriminatorio y además ofrecería a estas empresas una posición tecnológica ventajosa. Se da por supuesto que ocurriría esto último habida cuenta de que las experiencias por las que han pasado otras partes del mundo sugieren que el flujo

de la tecnología es más amplio y más expedito cuando existe control de capital directo y completo de la empresa proveedora de la tecnología sobre la receptora.¹⁸ Solamente la armonización del tratamiento preferencial para las empresas mixtas junto con una política tecnológica común podría permitirles enfrentar el reto tecnológico de las subsidiarias manufactureras extranjeras.

El punto relacionado con la promoción de las empresas multinacionales de carácter regional es más difícil de lo que parece a pesar del gran entusiasmo que despierta el tema en varias partes de América Latina y en algunos organismos regionales.¹⁹ Muchos ven en ellas una de las posibles respuestas a los problemas que acosan a las agrupaciones regionales de los países en desarrollo, debido al continuo fortalecimiento de un número relativamente limitado de corporaciones industriales multinacionales que desde sus casas matrices en los países avanzados manejan una red cada vez más amplia de filiales en el resto del mundo.²⁰ Al confrontarse este nuevo concepto de la empresa multinacional de carácter regional con el de la corporación industrial multinacional, a veces se olvida que se trata de dos entidades muy distintas. Mientras en América Latina se piensa en promover las empresas de *propiedad multinacional* y de radio de acción regional al mismo tiempo, la fuerza y el éxito de las empresas multinacionales existentes se basa en el control central, en el país de origen, de todas sus actividades lo que les permite

¹⁸ Véase W. P. Hogan, "British Investment in Australian Manufacturing: The Technical Connection", *Manchester School of Economic and Social Studies* (Manchester), Vol. 35, Nº 2, mayo de 1967.

¹⁹ *Las inversiones multinacionales en el desarrollo y la integración de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, Colombia, abril 1968.

²⁰ De acuerdo con información recopilada recientemente por la Escuela de Administración de los Negocios de la Universidad de Harvard, 187 empresas manufactureras norteamericanas cuentan con más de 10.000 subsidiarias fuera de los EE.UU. y el Canadá. Las mismas 187 empresas multinacionales con sede en los EE.UU. representan el 80% del total de las inversiones norteamericanas en el exterior (exceptuando el Canadá) en las actividades manufactureras. En James W. Vaupel y Joan P. Curhan, *The Making of Multinational Enterprise* (A Sourcebook of Tables Based on a Study of 187 Major U.S. Manufacturing Companies), Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University, Boston, 1969, se ofrece una explicación detallada.

operar simultáneamente en escala mundial y con estrategia global. Las experiencias en el campo de las empresas de propiedad multinacional son hasta la fecha muy escasas. En Europa Continental, donde se originó la idea como respuesta a los temores de dominación del Mercado Común Europeo por los gigantes multinacionales de procedencia norteamericana, no se han logrado mayores progresos en este campo. Si la concentración industrial dentro de la CEE continúa, se debe al fortalecimiento de las grandes empresas multinacionales alemanas, francesas y otras y no a la aparición de las empresas de propiedad multinacional. Hasta la fecha no se ha realizado el sueño de los tecnócratas de Bruselas de ver el nacimiento de las llamadas "empresas europeas". Aún en la CEE los obstáculos parecen muy grandes, y se deben a la dificultad de integrar los mercados nacionales de capital en un solo mercado europeo, a los problemas de orden jurídico y fiscal a escala regional y, finalmente, a la renuencia de las empresas nacionales dominantes a unirse en empresas conjuntas con sus competidores más débiles de otros países del área.

En teoría podría considerarse que en América Latina las condiciones son más propicias para este tipo de experimentos, sobre todo en los sectores industriales básicos donde comúnmente operan las empresas estatales.²¹ El establecimiento de la Corporación Andina de Desarrollo, podría ayudar de manera sustancial a fomentar las "empresas multinacionales andinas". Empero, el grado de cooperación que se ha logrado entre las empresas estatales (petroleras, siderúrgicas y otras) en la ALALC y entidades semejantes en Centroamérica es tan tenue que da muy pocos motivos para sentirse optimista. En nuestra parte del mundo los directivos de las empresas estatales suelen tener una propensión tan acentuada a ir construyendo "imperios industriales" dentro de su propio país, como los grandes

²¹ Tales esperanzas expresa, entre otros, el trabajo de Marcos Kaplan, "Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración", *Estudios Internacionales* (Santiago), año 3, Nº 2, julio-setiembre de 1969. Véase también Arpad von Lazar, "Multi-National Enterprises and Latin American Integration: A Sociopolitical View", *Journal of Inter-American Studies* (Coral Gables, Fla.) Vol. XI, Nº 1, enero de 1969.

empresarios privados, o quizás mayor. Además, el asunto se complica por el hecho de que la Corporación Andina cuenta entre sus miembros a Venezuela, que ha optado por quedarse al margen del Acuerdo de Integración Subregional. En tales condiciones, resulta un tanto difícil ver cómo la Corporación podría ayudar a las empresas multinacionales andinas ya que éstas tendrían que discriminar en cierto modo al capital venezolano o la Corporación habría de verse expuesta a las acusaciones de estar actuando como "caballo de Troya", sirviendo intereses de un país que para fines de integración regional decidió no ser andino.

El meollo del problema no consiste, sin embargo, en la composición de capital de las propuestas empresas multinacionales sino más bien en la extrema dificultad de proveerlas con una dirección fuertemente centralizada. Este problema no está todavía resuelto de manera satisfactoria en muchas empresas de capital mixto que operan a nivel nacional. Se complica obviamente aún más tratándose de entidades multinacionales en cuanto éstas son copropiedad de distintos Estados o grupos particulares originarios de distintas naciones. Las experiencias de los organismos financieros regionales multinacionales no sirven como comparación. Es factible negociar la distribución de préstamos entre los miembros de tales organismos pero una empresa industrial regional tendría que seguir la estrategia del "centralismo democrático" en decisiones de importancia básica y la del centralismo puro en todas sus demás operaciones. Habida cuenta de estas circunstancias el conocimiento somero que se tiene del empresario latinoamericano público y privado hace pensar que aún habrá de transcurrir bastante tiempo antes de que la idea de las empresas multinacionales a nivel regional se traduzca en realidad.

El punto referente a los criterios que se adoptan ante la adquisición de empresas nacionales por la inversión extranjera es mucho más sencillo que el anterior. El uso constante de estos procedimientos por las empresas extranjeras para entrar a los nuevos mercados ha creado una resistencia creciente en toda América Latina, con el resultado de que algunos sectores, como el bancario han aparecido

las restricciones a estas operaciones.²² El argumento principal que se esgrime en contra de estas compras es que los recursos liberados se malgastan debido al consumo suntuario de los antiguos dueños, aumentan la salida de fondos al extranjero y destruyen a veces eficazmente, los incipientes grupos empresariales nacionales. Empero, la ausencia general de disposiciones legales en América Latina, y particularmente en el Grupo Andino, relacionadas con las adquisiciones hace suponer que los gobiernos afectados no descartan la idea de que la adquisición de las empresas nacionales por el capital extranjero, cuando no se trate de los sectores considerados política o económicamente estratégicos, puede considerarse a la larga como favorable al país. Esta argumentación tiene validez en el caso de empresas familiares que siguen normas anticuadas las cuales, al cambiar de propietario, reciben inyecciones fuertes de nuevas tecnologías y se transforman en empresas exportadoras de bienes manufacturados. Pero el trasfondo de la inacción estatal en el campo de las adquisiciones es mucho más complicado. Apremiados por los problemas perennes de la balanza de pagos, reacios a las reformas socio-económicas, y deseosos de diversificar sus exportaciones, pocos gobiernos de América Latina están en condiciones de adoptar medidas legislativas que reglamenten la adquisición de empresas nacionales por extranjeros. El caso de la banca es muy particular, ya que se trata de grupos de presión nacionales de gran peso. Además, las empresas nacionales objeto del interés de las grandes corporaciones internacionales tienen un campo de maniobra muy estrecho. El rehusar una oferta atractiva en un momento dado puede equivaler a exponerse a una muerte gratuita más tarde como resultado de la

²² De acuerdo con el estudio de la Universidad de Harvard ya citado del total de las 1325 subsidiarias latinoamericanas de las 187 empresas norteamericanas estudiadas, 475, o sea alrededor del 40%, surgieron de las adquisiciones de otras empresas. En el período 1946-1957 las adquisiciones representaban 30% de las nuevas subsidiarias (97 del total de 340) y en el período 1958-1967 casi la mitad (331 del total de 750). Véase Vaupel y Curhan, *op. cit.* p. 256. Es un comentario muy triste sobre el estado de la investigación económica en América Latina el que no exista en la región ningún estudio sobre el particular. Se hizo un estudio de esta índole en el Canadá, Grant L. Reuber y Frank Rosenman, *The Take-over of Canadian Firms, 1945-1961*, Special Study N° 10, Economic Council of Canada, Ottawa, marzo 1969.

competencia posterior de la misma empresa. En estas condiciones se plantea un dilema. La prohibición directa de las adquisiciones no es factible, en tanto que la indirecta —mediante la declaración del estado de saturación de una rama industrial concreta— podría resultar a la postre en la acentuación de la brecha tecnológica ya existente entre el país y el exterior. Es obvio que este problema particular necesita enfocarse de distintas maneras al mismo tiempo. En ausencia de una política tecnológica nacional y regional y de un cambio profundo en las actitudes de los empresarios nacionales, las medidas tendientes a frenar la avalancha de las adquisiciones no podrán funcionar y si funcionaran quizás agudizarían el retraso tecnológico absoluto y relativo de las industrias nacionales. Este razonamiento es tan válido para un país como para un grupo regional.

La reglamentación de la repatriación de capital y utilidades ha sido usada por muchos países latinoamericanos en distintas épocas, particularmente en períodos en que prevalecían en la región restricciones cambiarias. La vuelta de la mayor parte del subcontinente a la convertibilidad ha disminuido las prácticas restrictivas en este campo. Sin embargo, en algunas partes de la región subandina se aplican por razones de la balanza de pagos restricciones a la repatriación de capital y utilidades. El retorno del capital al país de origen suele someterse al requisito de un permiso previo de las autoridades hacendarias o monetarias y suele también fijarse los topes —en porcentajes sobre el valor en libros de la inversión— para las remesas de utilidades. Los tratamientos aplicados en ambos casos son bastante generosos y señalan la debilidad intrínseca de estos instrumentos directos del control. Tanto desde el punto de vista de la balanza de pagos a largo plazo como desde el de la hacienda pública y de los objetivos del bienestar de la sociedad, debería ser más importante no permitir al inversionista y, particularmente a una subsidiaria de la corporación multilateral, que obtenga utilidades desmesuradas, cualquiera que sea su destino final, que limitar el monto de las remesas mismas.

Es tarea de las autoridades hacendarias, no de los mecanismos de regulación cambiaria, cumplir ese deber. El hecho de que una

empresa remita al exterior una proporción fijada oficialmente de su capital en libros o un porcentaje convenido de las utilidades no quiere decir de manera alguna que se trate siempre de operaciones verdaderamente lícitas o convenientes desde el punto de vista de los intereses del país receptor de la inversión extranjera. Son conocidas de sobra las prácticas tanto de las empresas extranjeras como las nacionales, en América Latina y en otras partes, tendientes a evadir sus obligaciones para con el Estado. En el caso de las empresas extranjeras, y sobre todo de las subsidiarias de las grandes corporaciones multinacionales, cuyo éxito lo mide su casa matriz según el flujo de las remesas que recibe por todos conceptos en conjunto, y cuyas actividades financieras están controladas completamente por la casa matriz, la repatriación de capital y de utilidades muestra sólo una parte de un juego muy complicado. En este juego las partes interesadas suelen valerse de la sobrevaluación de los activos iniciales, de la fijación de los precios de los insumos importados a favor de la casa matriz y proveedora al mismo tiempo (*inter-company pricing*), de las ventajas ofrecidas por las políticas de protección y de las situaciones monopolísticas en el país huésped. También acuden al artificio de gastos —muchas veces no existentes— por concepto de transferencia de tecnología. Teniendo presentes todos estos factores, la reglamentación de la repatriación de capital y utilidades representa un sustituto muy insuficiente del conjunto de las políticas fiscales y monetarias y crea alicientes fuertes para la evasión de estas medidas restrictivas por otros caminos.

Junto con la depreciación de los activos sobrevaluados los pagos por concepto de tecnología o asistencia técnica son los que ofrecen el camino más sencillo de aumentar las ganancias reales de las empresas extranjeras. El hecho de que en dos países andinos, Colombia y Chile, la naturaleza y la magnitud de las remesas por concepto de transferencia de tecnología estén sujetas al control de las autoridades muestra el camino hacia la solución más conveniente del problema general, de las transacciones financieras entre la empresa extranjera y el exterior. La armonización del trato ofrecido a los pagos por concepto de tecnología no sólo parece relativamente fácil, sino que

es probable que permitiera abandonar los intentos de reglamentar la repatriación de capital y utilidades. Después de todo, el buen control fiscal de las empresas extranjeras desde el inicio de sus operaciones imposibilita la expatriación ficticia de capital. A su vez, la eliminación de las posibilidades extralegales de las remesas de utilidades dejaría la solución del problema de fijar el monto razonable de las ganancias reales a mecanismos indirectos pero más equitativos, tales como el de manejo adecuado de las políticas de protección y la aplicación de las medidas anti-monopolísticas. En el primer caso el Grupo Andino tiene ya un mandato claro que consiste en fijar, por acuerdo común, el nivel del arancel externo común. Habría que esperar que los países de la subregión no dejen que las presiones de los intereses creados, tanto nacionales como extranjeros les lleven a fijar un arancel común más alto que el promedio de los aranceles nacionales presentes. Antes de cometer semejante error sería conveniente examinar de cerca las experiencias del Mercado Común Centroamericano donde los frutos de la excesiva protección quedaron principalmente en manos de los inversionistas de fuera de la zona. En cuanto a las medidas antimonopolísticas, el tamaño del mercado común, junto con el anunciado objetivo de la programación industrial sectorial, ofrecen a la comunidad andina armas potencialmente poderosas a menos que la programación industrial sectorial asuma forma de una mera distribución de monopolios entre los países miembros.

En lo tocante al penúltimo punto del temario de la Reunión de Bogotá —políticas nacionales de reinversión de utilidades de la inversión extranjera— cabe hacer algunas observaciones muy breves. El fomento de las reinversiones de utilidades es un arma de dos filos cuyo uso excesivo puede perjudicar al país receptor de la inversión. La ayuda que ofrece para resolver de manera superficial los problemas de la balanza de pagos a corto plazo se traduce en una masa acumulada de obligaciones frente al exterior que puede crear problemas muy serios en situaciones de crisis verdaderas. El otorgamiento de toda clase de incentivos a la reinversión de las utilidades, fenómeno bastante extendido en América Latina, tiene muchos inconvenientes aun a plazo mediano: fortalece las posiciones de las em-

presas extranjeras ya establecidas frente a sus posibles competidores nacionales o empresas nuevas de fuera del país; puede traducirse en el estancamiento tecnológico, y, finalmente, en vista del tratamiento preferencial que recibe la inversión ya consumada con respecto a la nueva puede hacer más costosa la primera que la segunda. De hecho, varios países desarrollados importadores de capital extranjero privado han abandonado desde hace algún tiempo la política de fomento de la reinversión de utilidades. En el supuesto de que no sea factible esperar cambios semejantes en las actitudes al respecto en nuestra parte del mundo habría que evitar una carrera regional en el campo de los incentivos fiscales y otros para la reinversión extranjera. Quizás el primer paso podría consistir en la congelación de las políticas existentes y en la realización de un estudio concienzudo de las experiencias que han tenido todas las repúblicas latinoamericanas en lo tocante a la reinversión de las utilidades de las empresas extranjeras.

Cabe señalar que tratándose de las filiales de las corporaciones multinacionales surgen dudas en cuanto a si el tratamiento preferencial otorgado a la reinversión de utilidades produce los efectos esperados. Las empresas que operan globalmente toman sus decisiones financieras también en escala mundial. Por consiguiente, bien podría ocurrir que se acogieran a los incentivos especiales ofrecidos a la reinversión sólo cuando hubieran decidido reinvertir por otras razones y se abstuvieran de reinvertir aun existiendo incentivos especiales en este campo. El funcionamiento asimétrico de las políticas de fomento de la reinversión pone en tela de juicio su valor real para los países en desarrollo, aunque quizás podría servir durante algún tiempo a una subregión dispuesta a armonizar tales medidas.

Respecto al problema de la aplicación diferencial de criterios para la inversión según sector, los expertos del Grupo Andino abrieron la caja de Pandora. Como ya se ha dicho, las disposiciones legales y las prácticas administrativas tanto de los países andinos como del resto de América Latina representan una maraña a veces difícil de desenredar. Esta maraña es el resultado conjunto de la aplicación diferencial de criterios para la inversión extranjera según sector y

de las decisiones *ad hoc* dictadas por razones políticas. Aunque puede ser muy útil conocer estas diferencias sectoriales de criterios, sería utópico pensar que el Grupo Andino pueda llegar dentro de un tiempo previsible a la armonización de criterios y políticas en todos los sectores en que está presente la inversión extranjera privada. Aún más, tal armonización no parece necesaria. Intentar lograrla equivaldría a complicar todavía más la tarea que ya se ve bastante complicada cuando se piensa sólo en los problemas que surgen en torno a la inversión extranjera en los sectores directamente comprendidos en las primeras etapas de la construcción del mercado común andino. Visto el problema desde fuera de la subregión, parece que el abandono de los debates sobre la inversión extranjera en las industrias extractivas y los servicios públicos, sólo ayudaría a todos los interesados a lograr algún progreso en el campo de la armonización del tratamiento del capital extranjero privado en los sectores relacionados con la industrialización y el comercio zonal.

Queda un tema que al parecer no ha sido tocado hasta la fecha por el Grupo Andino a nivel regional, pero cuya importancia es innegable. Se trata del acceso de las empresas extranjeras a los sistemas bancarios y crediticios de la región. Según el criterio tradicional de los países exportadores de capital privado, es precisamente la aportación del capital de origen externo el aspecto positivo más importante de la inversión extranjera. Empero, existen pruebas circunstanciales en el sentido de que —por lo menos en épocas más recientes— las empresas extranjeras han hecho todos los esfuerzos posibles para autofinanciarse en los países de su residencia, acudiendo a los sistemas bancarios nacionales y particularmente a las sucursales de los grandes bancos internacionales ubicadas en América Latina.²³

La situación reinante al respecto fue descrita en un reciente estudio de la OEA en los siguientes términos:

A este respecto, cabe señalar que los bancos comerciales de los países latinoamericanos nacionales consideran sumamente

²³ Para mayores detalles véase Miguel S. Wionczek, *La banca extranjera en América Latina* (documento presentado a la XI Reunión de Técnicos de los Bancos Centrales del Continente Americano, Lima, noviembre de 1969, CEMLA (en preparación).

conveniente el atender a los pedidos de créditos de filiales norteamericanas ya que éstas se radican en los países con amplias garantías de sus casas matrices o de bancos del exterior y, además, por el volumen considerable de sus operaciones bancarias, ofrecen ventajas atractivas como clientes.

Por otra parte, la proliferación de sucursales bancarias norteamericanas en varios países de la región durante los últimos años ha permitido a las empresas norteamericanas, la posibilidad de establecer, en territorio latinoamericano, vínculos financieros paralelos a los que existen ya entre las respectivas casas matrices en los Estados Unidos...

En el período 1960-64 los fondos obtenidos de fuentes situadas en los países latinoamericanos a través de créditos, empréstitos y auto-financiación, representaron algo más del 95,7 por ciento de los fondos requeridos por el total de las empresas norteamericanas en la región, proporción que se reduce a algo más del 80 por ciento en el caso de la industria...

El aumento de los fondos netos obtenidos en la América Latina, excluyendo los provenientes de las utilidades y de las provisiones para depreciación y agotamiento, fue en el período 1960-64 casi equivalente al aumento experimentado por los principales rubros del capital de operación —inventarios y cuentas a cobrar— de las empresas norteamericanas que operan en la región lo que tiende a indicar que esas filiales norteamericanas recurren a dichos fondos locales básicamente para financiar dichos costos... Mientras tanto, la mayor parte de la inversión en planta y equipo parece estarse financiando con las utilidades no distribuidas y las provisiones para depreciación y agotamiento generadas internamente por las propias filiales norteamericanas, correspondiendo una proporción menor de dicho financiamiento a los fondos traídos de EE.UU.²⁴

Los fenómenos arriba descritos crean problemas muy graves para las empresas de propiedad nacional y los países receptores de la inversión extranjera. En la región andina, al parecer un solo país ha tomado recientemente medidas tendientes a corregir esta situación, limitando la disponibilidad del crédito interno para las empre-

²⁴ CIES, *El financiamiento externo para el desarrollo de la América Latina*, (Documento preparado por la Secretaría), CIES-1382, 19 de mayo de 1969, Cap. IV, pp. 14-15. (mimeo).

sas extranjeras a cierto porcentaje de sus activos netos ubicados en el mismo país. Sin embargo, medidas semejantes están en vigor en otros países del Subcontinente, en Argentina y Brasil, entre otros. El tema merece un estudio profundo dentro del Grupo Andino y la elaboración de medidas comunes congruentes.

El propósito de este breve ensayo era demostrar que la tarea de armonizar regionalmente el tratamiento concedido a nivel nacional a la inversión extranjera privada es complicada y difícil. La información recogida en la segunda parte del trabajo indica, sin embargo, que el fracaso del Grupo Andino en este campo tendría como resultado una serie de tensiones político-económicas entre los países participantes, las que a su vez podrían frenar los intentos de cooperación y planeación industrial a nivel regional. Las autoridades del Acuerdo Subregional de Integración enfrentarán desde el primer momento la presión de poderosos grupos de interés, tanto extranjeros como nacionales, opuestos al trato común del capital extranjero. Hay numerosos indicios en las publicaciones especializadas estadounidenses de que las grandes corporaciones multinacionales están conscientes de la importancia potencial del futuro mercado andino para su estrategia en América Latina. Las mismas empresas están también dispuestas a presionar a los distintos gobiernos del área para que, bajo pretexto del nacionalismo económico tradicional, es decir, en defensa de los intereses económicos inmediatos de cada país, les ayuden a fijar en el Acuerdo Subregional, las reglas del juego que convengan al capital extranjero y no necesariamente a la región misma.