

Fajnzylber, Fernando, "Oligo polo, empresas transnacionales y estilos de desarrollo" en *Trimestre Económico*, vol. XIII, no. 171, jul-sep, 1976.

Ed.: FCE, México, Pá. 625-656.

## OLIGOPOLIO, EMPRESAS TRANSNACIONALES Y ESTILOS DE DESARROLLO

Fernando Fajnzylber\*

(Chile)

### INTRODUCCIÓN

Aunque los trabajos de Schumpeter son anteriores al auge de las transnacionales (ET), su análisis del papel de las grandes empresas en el funcionamiento del sistema capitalista, constituye un aporte sustancial a la comprensión del papel que desempeñan en la actualidad.

En buena parte de bibliografía "especializada" sobre el tema se estudia a las ET como a una especie de OVNI (objeto volador no identificado) que apareció en el firmamento económico y político, después de la segunda Guerra Mundial. Se analiza su tamaño y características físicas, la intensidad de la luz que emiten, se plantean interrogantes respecto a su origen y destino y se formulan presagios respecto a lo que estos OVNI pueden implicar para el futuro de la humanidad.

Aunque menos espectacular, parece más fértil, para efectos de análisis, visualizar a las ET ni más ni menos como a las empresas líderes de las economías capitalistas avanzadas,<sup>1</sup> en una fase particular de expansión que se caracteriza por el hecho de que sus actividades se realizan a nivel internacional.

En esta perspectiva las ET aparecen como el agente económico central, a través del cual se materializa lo que Schumpeter denomina "el proceso de destrucción creadora", rasgo esencial del sistema capitalista.<sup>2</sup>

El impulso fundamental que empuja y mantiene la máquina capitalista en movimiento proviene de los nuevos bienes de consumo, los nuevos métodos de producción o transporte, los nuevos mercados y las nuevas formas de organización industrial que generan las empresas capitalistas.<sup>3</sup>

En consecuencia, para estudiar la influencia que las ET ejercen sobre el "estilo de desarrollo", será preciso concentrar la atención en los víncu-

\* El autor agradece los comentarios y sugerencias recibidas de colegas del cmo: Horacio Flores de la Peña, Trinidad Martínez Tarragó, Armando Aranzibia, Rolando Cordera, Arthur Donike y Jaime Ross.

<sup>1</sup> En este trabajo se concentra la atención preferentemente sobre aquellas transnacionales que actúan en el sector industrial.

<sup>2</sup> J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Allen-Uinwin, 1947, cap. VII y VIII.

<sup>3</sup> *Ibid.*

Stefano  
Kalinio  
15/11  
Otm

los a través de los cuales se manifiesta la interdependencia entre la expansión de estas corporaciones y el dinamismo y orientación del conjunto del sistema económico en que actúan.

El efecto de las ER sobre la sociedad norteamericana, así como el efecto de sus filiales sobre los países de América Latina, será consecuencia, tanto de aquellos elementos comunes y esenciales que caracterizan el sistema económico en ambos espacios económicos; como también de aquellas particularidades que adopta su funcionamiento en las economías maduras y en las semiindustrializadas.

En este ensayo se proponen algunas hipótesis de trabajo respecto a las similitudes y diferencias sustanciales que surgen al contrastar el papel que desempeñan las ER en la configuración del "estilo de desarrollo" en los países de origen, con el que las filiales ejercen sobre el "estilo de desarrollo" en América Latina.

La magnitud y complejidad del interrogante planteado, así como la diversidad que existe en América Latina, conducen a concentrar la atención en aspectos "estructurales", que se podrían considerar relevantes para diversos países de la región.

En la primera parte de este trabajo se presenta en forma esquemática la opinión de diversos autores sobre la influencia que las ER ejercen sobre "el estilo de desarrollo" de Estados Unidos. En la segunda parte se contrasta esta visión con la que se recoge al analizar el papel de las subsidiarias de las ER en América Latina, fundamentalmente de las que actúan en el sector manufacturero.

## I. OLIGOPOLIO Y EMPRESAS TRANSNACIONALES EN ECONOMÍAS AVANZADAS

Las empresas transnacionales en los países de origen están preferentemente localizadas en sectores con estructuras oligopólicas, característica que se mantiene cuando estas empresas se expanden internacionalmente.<sup>4</sup> Específicamente, las transnacionales norteamericanas actúan de preferencia en los sectores oligopólicos, tanto en Estados Unidos como en América Latina.<sup>5</sup> Diversas formulaciones teóricas prevén, y abundantes estudios

empíricos comprueban,<sup>6</sup> que los sectores que presentan esta estructura de mercado, desempeñan un papel fundamental en el funcionamiento, dinamismo y orientación de las economías capitalistas avanzadas.<sup>7</sup> En estos sectores se generan tasas más elevadas de rentabilidad, y se utiliza una proporción significativa de los recursos totales que se destinan en la industria a las actividades de investigación y desarrollo. En cuanto a las vinculaciones con el exterior, estas empresas parecen constituir un vínculo dinámico capaz de generar superávit creciente cuando el resto del aparato productivo origina un déficit que se incrementa. Existen indicaciones de que el proceso de diversificación y conglomeración tiene su origen a partir de las empresas líderes de los sectores oligopólicos.<sup>8</sup>

La característica fundamental de estas estructuras consiste en que un número reducido de empresas genera una proporción mayoritaria de la producción del sector, y además que las empresas "marginales" que integran la estructura oligopólica tienen un tamaño y capacidad de financiamiento que les permite enfrentar en forma prolongada una eventual guerra de precios. Esto hace que en la estructura oligopólica, la concentración vía precios tienda a desempeñar un papel de escasa importancia. La modalidad predominante será el acuerdo o el liderazgo de precios y, en los sectores productores de bienes de consumo durables y no durables,

transnacionales: expansión internacional y proyección en la industria de México, CONTRACER, Fondo de Cultura Económica, cap. II, 2a. parte, 1975; R. Newfarmer y W. F. Mueller, *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and non-Economic Power*, Subcommittee on multinational corporations U. S. Senate, agosto de 1975. Maria Conceição Tavares, *Acumulación de Capital e Industrialización no Brasil*, CINE, 1974.

<sup>6</sup> Trabajos de Schumpeter, Steindl, Sylos Labini, Galbraith, O'Connor y Averti con distintos enfoques teóricos e ideológicos y bajo diversas denominaciones (empresas monopolísticas, oligopólicas, *planning system*, *center economy*); los autores citados asignan un papel central a las empresas líderes de las estructuras oligopólicas.

<sup>7</sup> W. Shephard, *Market Power and Economic Welfare*, Nueva York, Random House, 1970; F. M. Scherer, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Rand McNally, 1970; J. M. Blair, *Economic Concentration*, Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972; G. Walsh, *Recent Trends in Monopoly in Britain*, Cambridge University Press, 1974. The National Institute of Economic and Social Research; F. Jany y A. P. Weber, *Concentration et Politique des Structures Industrielles*, Commissariat Général du Plan, París, 1974.

<sup>8</sup> Sobre la relación entre oligopolio y rentabilidad ver trabajos citados en la nota anterior. Respecto al gasto en I+D y la relación entre estructura de mercado e innovación tecnológica véase M. I. Kamens y Nancy L. Schwartz, "Market Structure and Innovation: A Survey", *The Journal of Economic Literature*, marzo, 1975. Sobre el superávit en el comercio exterior véase *Implications of Multinational Firms for World Trade and Investment and for US Trade and Labor*, Committee on Finance United States Senate, 1973, volumen II, cap. 11 y Betty L. Barker, "US Foreign Trade Associated with US Multinationals", *Survey of Current Business*, diciembre, 1972. Sobre el proceso de diversificación véase: R. Rumelt, *Strategy Structure and Economic Performance*, Harvard University Press, 1974; S. Rhodeas, "The effect of diversification on Industry Profit Performance in 241 Manufacturing Industries", *The Review of Economics and Statistics*, mayo, 1973.

<sup>4</sup> R. Caves, "International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment", *Economica*, vol. 38, 1971; F. T. Knickerbocker, *Oligopolistic Reaction and Multinational Enterprises*, Harvard University Press, Boston, 1973; G. Rosenbluth, "The Relation Between Foreign Control and Concentration in Canadian Industry", *Canadian Journal of Economics*, 1970.

<sup>5</sup> Para América Latina: F. Fajnzylber, *Sistema industrial y exportación de manufacturas*, CEPAL-CEA, Río de Janeiro, 1970, cap. III; F. Fajnzylber y T. Martínez Turrugó, *Las empresas*

adoptará la forma de diferenciación del producto. En las palabras de Schumpeter:

En la realidad, a diferencia de la imagen que proporcionan los textos de estudio, no es la competencia vía precios la que cuenta sino la competencia basada en la introducción de nuevos productos, tecnologías, fuentes de abastecimiento y formas de organización.<sup>9</sup>

Las tasas más elevadas de rentabilidad, el intenso proceso de innovación tecnológica, así como la búsqueda del aprovechamiento de economías de escala tecnológicas, de gestión, de distribución y desarrollo, estimulan, y hacen posible un crecimiento más rápido de las empresas líderes de estas estructuras oligopólicas que el del conjunto de la economía. Se materializa de esta forma el proceso de concentración a nivel global, adoptando tanto la forma de diversificación como de adquisición de empresas ya existentes.<sup>10</sup>

La concentración que tiene lugar en el ámbito productivo se refuerza con la tendencia paralela que se observa en el sistema financiero.<sup>11</sup>

Para que estas empresas líderes puedan desempeñar un papel decisivo, deben cumplirse ciertos requisitos en lo que se refiere a la relación entre ellas y el medio económico y político en que actúan. En la visión de J. K. Galbraith,

la intensificación del proceso de innovación tecnológica en cuanto a productos y procesos, los requerimientos cada vez mayores de capital, el alargamiento en los plazos de maduración de las inversiones (en la investigación y desarrollo y en las actividades productivas) y el incremento en el tamaño y la complejidad de su organización, conducen a la empresa a buscar el control del contexto social en que ésta actúa. La empresa debe planificar no sólo sus propias operaciones, sino también, en la medida de lo posible, planificar el comportamiento de la población y del gobierno en

<sup>9</sup> Schumpeter, *op. cit.*

<sup>10</sup> Esto no requiere que la concentración necesariamente aumente en cada sector. Puede inclusive ocurrir que disminuya en muchos de ellos. Sin embargo por diversificación o adquisición de empresas existentes, el peso relativo de las empresas líderes aumenta en el conjunto de la economía. En Estados Unidos, entre 1947 y 1970 la participación de las 200 mayores empresas en el valor agregado de la industria ha pasado de 30 a 43%, *Annual Survey of Manufactures, 1970*, Department of Commerce, 1973. Véase trabajos citados en la nota 4.

<sup>11</sup> En Estados Unidos se estima que 90% de las deudas de las empresas del sector petrolero y gas natural, dos tercios en el sector de maquinaria y productos metálicos y tres cuartos en los sectores química y fabricación de neumáticos, corresponden a operaciones con los nuevos Bancos de Nueva York. De acuerdo al Banco de la Reserva Federal esos nuevos bancos representan más del 26% del total de operaciones crediticias a la industria y el comercio de Estados Unidos. Véase R. Barnett y R. Mueller, *Global Reach, op. cit.*, pp. 271-272.

cuanto éste la afecta. Esto no es un problema de ambición sino de necesidad.<sup>12</sup>

En otras palabras, las actividades que desarrollan son de tal naturaleza que no se pueden permitir quedar expuestas a las caprichosas apreciaciones de los consumidores o a la conducta impredecible de los gobernantes.

En consecuencia, la atención de las empresas no se concentra exclusivamente en su eficiencia económica y técnica, porque para lograrlo es preciso que desarrollen una acción externa que induzca un comportamiento por parte del Estado, de los consumidores, de los acreedores y de los proveedores que sea coherente con sus objetivos y potencialidades de expansión. Esto implica un abandono total de la imagen que aparece en los textos de la "empresa objeto pasivo" de la política económica, para pasar a una situación en que ésta intenta convertirse en el *sujeto activo* de la misma. El grado en que lo logre dependerá de las condiciones económicas, sociales y políticas del país respectivo; pero lo que en definitiva interesa es que el control sobre el medio en que actúa pasa a convertirse en un requisito para su expansión.

En los países avanzados, la relación entre la gran empresa y el Estado parece alcanzar, en términos generales, un grado elevado de articulación; es una interdependencia que, como se señala más adelante, no está exenta de conflictos, pero que en lo fundamental parece responder coherentemente con los objetivos de funcionamiento y expansión del sistema en su conjunto. Las empresas buscan por parte del Estado, entre otros elementos, los siguientes: la legitimidad social para la función que ellas desempeñan. Es decir, el Estado debe avalar jurídica y políticamente la actividad productiva de estas grandes empresas. Escasa sería la viabilidad de una sociedad cuya expansión económica estuviere basada en el crecimiento del consumo y en el cual el Estado plantearse como objetivo doctrinario la lucha contra la sociedad de consumo, a menos que este proyecto político buscara una transformación sustancial de esa organización social.

La gran empresa aspira a que la acción económica del Estado, fundamentalmente en lo que se refiere a las políticas de inversión, financiamiento, subsidios y precios conformen un contexto económico coherente con sus necesidades y capacidad de expansión.

Sería sorprendente, por ejemplo, el que en una economía avanzada donde el sector automotriz ha jugado un papel dinamizador, el Estado

<sup>12</sup> J. K. Galbraith, *Economics, The Public Purpose*, Houghton Mifflin Co., 1973, p. 39.

optase por una política generalizada de transporte masivo y sacrificara la inversión en infraestructura para el auto transporte urbano.<sup>13</sup>

En tercer lugar, pueden mencionarse el poder de compra del Estado como meta de la política de acercamiento por parte de las grandes empresas, ya sea cuando se trata de servicios destinados al uso civil o al militar.

Además del "mercado público" las empresas requieren la contribución financiera del Estado para el desarrollo de las actividades de inversión y desarrollo, y para la formación de los cuadros técnicos. En los últimos años el endeudamiento de las empresas ha alcanzado un nivel tal (las deudas de las empresas equivalen a más de quince veces las utilidades anuales después de impuestos) que el tema de la ampliación de las fuentes de financiamiento de la inversión privada ha alcanzado gran actualidad.<sup>14</sup> Grupos representativos del sector privado han propuesto formalmente la reactualización y ampliación de las funciones de la Reconstrucción Finance Corporation como instrumento permanente del sector público para el financiamiento, resguardo y orientación de la inversión privada.<sup>15</sup>

El que el Estado haya otorgado su "aprobación" a la sociedad de consumo, y el que las empresas hayan logrado estimular a los consumidores a incrementar su demanda, son condiciones necesarias pero no suficientes para que la expansión se produzca. Es preciso que la capacidad efectiva de compra esté disponible en volúmenes comparables a las expectativas de producción. En este sentido la política económica general y en particular las políticas fiscales y monetarias, pasan a constituirse en un tema respecto al cual la gran empresa no puede darse el lujo de hacer abstracción. Para los ejecutivos de las grandes corporaciones norteamericanas es de tanta o mayor importancia influir para que se amplie hasta 1976 la devolución de impuesto que los problemas internos sobre la marcha de las respectivas empresas.<sup>16</sup>

Cuando las actividades de las grandes empresas en el exterior se orien-

<sup>13</sup> "El transporte masivo no va a desarrollarse en forma espectacular, sencillamente porque no podemos financiarlo. Este país se construyó sobre la base del automóvil". Párrafos de la entrevista a Henry Ford en *US News and World Report*, octubre 20, 1975, p. 28.

<sup>14</sup> Véase "The Debt Economy", *Business Week*, 12 de octubre de 1974.

<sup>15</sup> Véase proposiciones en este sentido de Henry Ford y Felix Rohatyn (socio de Lazard Freres) en *New York Times* del 1 y 10 de diciembre respectivamente. El mismo sentido tiene la proposición del Ejecutivo para la creación de un fondo de \$100,000 millones para la "solución del problema de la energía".

<sup>16</sup> Alrededor de diez mil millones de dólares para 1975 y probablemente de un orden de magnitud similar para 1976. Véase, entre otros, *Time*, julio 28 de 1975.

taban fundamentalmente a la explotación de recursos naturales, la defensa por parte del Estado de sus intereses de hecho equivalía a garantizar el abastecimiento a precios "razonables" de insumos estratégicos para la economía nacional. Cuando la expansión posterior de las empresas se orienta a la búsqueda de mercados externos o al acceso a la mano de obra barata, el esquema anterior no se modifica y los mecanismos legales a través de los cuales el Estado norteamericano se solidariza con la suerte que corren sus empresas en el exterior, mantienen su plena vigencia.<sup>17</sup> Los conflictos internacionales que el gobierno de Estados Unidos ha debido enfrentar en los últimos años, así como la conciencia cada vez mayor por parte de la opinión norteamericana de que el comportamiento de sus empresas en el exterior no satisface normas mínimas de conducta y suele estar reñida con los intereses de los países receptores, han generado una tendencia que busca debilitar esta vinculación entre la política exterior y los intereses privados en el exterior.

Esta articulación entre las "empresas líderes" y el Estado que se desarrolla a través de los distintos planos mencionados se ha visto favorecida por las siguientes razones. El alto nivel de vida de la mayor parte de la población constituye una forma importante de legitimar los resultados de esta vinculación, que se traduce en un consumo generalizado de los bienes producidos por las grandes corporaciones. En el caso de Estados Unidos el ingreso disponible de la mayor parte de los trabajadores es un factor determinante del mercado de los bienes generados por las empresas transnacionales.<sup>18</sup>

La renovación periódica de las autoridades gubernamentales y el respeto generalizado por las instituciones políticas del país contribuyen sin duda a que esta articulación entre Estado y gran empresa pueda ser interpretada como un acuerdo en que la parte gubernamental actúa en representación de los electores; en este sentido constituye un medio de lograr un consenso que refleje los intereses mayoritarios de la población.

La existencia de un nivel ideológico y que al mismo tiempo es considerado como un enemigo físico potencial, constituye un factor externo que respalda y legitima la importancia esencial de la "gran empresa",

<sup>17</sup> Emmiendes Hikenlooper y González. Existencia de la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) a través de la cual el gobierno de Estados Unidos asegura a las empresas de los riesgos políticos en el exterior.

<sup>18</sup> Sin desconocer la fracción de la población norteamericana cuyo acceso a la vivienda, educación y salud continúa siendo precario. De acuerdo a un informe reciente de la US Office of Education, 23 millones de adultos son prácticamente analfabetos y 20% de los ciudadanos de EE. UU. entre 16 y 65 años "function only with difficulty in the every day adult world". Citado en *The News*, noviembre 4, p. 19.

cuya responsabilidad consiste en materializar e intensificar el proceso de innovación tecnológica y desarrollar los equipos necesarios que permitan hacer frente a la competencia en el plano económico y, al mismo tiempo, garantizar la defensa de la soberanía y los intereses nacionales.

Los factores anteriores favorecen esta articulación y su instrumentación se ha visto facilitada por la existencia de un cuerpo de ejecutivos de alto nivel formados en las mismas escuelas y con gran flexibilidad de desplazamiento entre los niveles ejecutivos del Estado y las grandes corporaciones.

Este esquema de colaboración armoniosa ha venido cuestionándose en forma significativa en los últimos años. La recesión económica erosiona la legitimidad que el elevado nivel de vida proporciona a esta articulación. Los *affaires* de Watergate, Nixon, Agnew y la CIA contribuyeron a debilitar la imagen de un gobierno que actúa en representación de sus electores. La *détente* en alguna medida atenúa el "prestigio" de la industria bélica y, por último, los sucesivos escándalos que comprometerían a empresas transnacionales y funcionarios del gobierno de Estados Unidos y de otros países, incluido el incremento de las utilidades de las empresas petroleras a raíz de la "crisis de energía", configuran un cuadro en que la legitimidad y los valores del *big business* aparecen cuestionados. Esto se refleja en la atención que el tema ha recibido, inclusive en medios de información que normalmente reflejan las posiciones del *establishment*.<sup>19</sup>

La expresión tal vez más connotada de esta nueva posición aparece reflejada en las recomendaciones que el informe de R. Newfarmer y W. Mueller, antes citado, hacen al subcomité del senado sobre transnacionales. En él se sugiere, además del acceso público a la información de las empresas, el nombramiento de representantes de Estado en los consejos de dirección de las 300 mayores corporaciones, la aplicación más rigurosa de la legislación *anti-trust*, la declaración de ilegalidad de las contribuciones a representantes políticos, la conveniencia de que el gobierno de Estados Unidos se abstenga de intervenir en los conflictos entre ET y los gobiernos receptores, que la OPIC se transforme en agencia pri-

<sup>19</sup> Véase: "Multinationals Find the Going Rougher", *Business Week*, julio 14, 1975, p. 64; "Heat Grows on US Business for Dubious Dealings Abroad", *US News and World Report*, agosto 4, 1975, p. 72; "Investigations: Quid Pro Quo?", *Newsweek*, julio 28, 1975, p. 51; "How clean is Business?", *Newsweek*, septiembre 1, 1975, p. 50; "Scandals, the biggest pay off", *Time*, julio 28, 1975, p. 44; "Hearings: I Prefer not to answer", *Newsweek*, septiembre 8, 1975, p. 56; "The agencies of Ashland", *Time*, septiembre 1, 1975, p. 25; "Lashed admits illegal payments", *Financial Times*, octubre 24, 1975, p. 5; "Why America Pay Bribes to Do Business Abroad?", *U. S. News and World Report*, junio 2, 1975; "Multinational Pirates", *Financial Times*, octubre 28, 1975, p. 31.

vada y que el gobierno de Estados Unidos no adopte represalias respecto a los países que se incorporen en organizaciones de productores de materia prima.<sup>20</sup>

Este conjunto de circunstancias, pero fundamentalmente la crisis económica, puede explicar la repercusión creciente de aquellos análisis que asignan a las empresas transnacionales un paso preponderante en la explicación de algunos desequilibrios básicos de la economía norteamericana. Para efectos de esta presentación esquemática se hará referencia a tres de ellos: desempleo, inflación y déficit fiscal.<sup>21</sup>

La argumentación se basa en:

- i) La idea de que el proceso de concentración se ha intensificado a un punto tal que la hegemonía que las empresas líderes tienen sobre la actividad económica global, atenta contra la estabilidad de la misma.
- ii) La hipótesis de que la expansión internacional de estas empresas les otorga grados de libertad anteriormente desconocidos que, al ser utilizados, dislocan las diversas economías nacionales.
- iii) Que la conjunción de las tendencias a la concentración y expansión internacional, unidas a la inadecuación de la concepción teórica y de los instrumentos de política económica del Estado, lo conducen a una situación de impotencia e incapacidad para enfrentar los desequilibrios en forma adecuada.

Estas consideraciones de tipo general se proyectan sobre los desequilibrios mencionados anteriormente: desempleo, inflación y déficit fiscal.

El argumento respecto al desempleo plantea que la expansión internacional de las transnacionales norteamericanas implica una exportación de fuentes de trabajo y, por consiguiente, un factor de estímulo al desempleo interno. Este argumento planteado cada vez con mayor intensidad por los sindicatos y por analistas de "oposición", es respondido por parte de las empresas con el argumento de que la expansión internacional es la estrategia defensiva más adecuada para enfrentar la pérdida de competitividad respecto a las empresas europeas y japonesas, y que, en consecuencia, no salir de las fronteras implica una pérdida aún mayor de oportu-

<sup>20</sup> R. Newfarmer y W. Mueller, *op. cit.*, pp. 153-158.

<sup>21</sup> J. K. Galbraith, *Economics: The Public Purpose*, Houghton Mifflin Company, 1973; R. Barnett y R. Mueller, *The Global Reach*, Simon and Schuster, 1974; James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, 1973; St. Martin Press; "A Qualifying and Dissenting View of the Multinational Corporation", R. Mueller (ed.), *Global Companies*, W. Ball and The American Assembly, 1975.

tunidades de trabajo en Estados Unidos, debido a la creciente competencia de las importaciones y a que las exportaciones que se canalizan hacia las filiales desaparecerían.<sup>22</sup> No deja de ser interesante este debate en que el núcleo de mayor eficiencia y dinamismo de la economía norteamericana es acusado por el resto de los agentes económicos de actuar en una dirección contraria a los intereses de ésta.

Es importante destacar el hecho que el argumento de los sindicatos no implica un cuestionamiento de las transnacionales en tanto que empresas líderes, sino exclusivamente en cuanto a su expansión internacional; desde su punto de vista lo que sería deseable es que la capacidad de expansión se aproveche exclusivamente en el interior de las fronteras. De materializarse esta aspiración probablemente el proceso de concentración interna se intensificaría y pasaría a primer plano el hecho de que el efecto de las ER sobre el empleo está determinado por su carácter de empresas líderes de estructuras oligopólicas en que los aumentos de productividad no se difunden al resto del aparato productivo vía disminución en los precios.

El argumento continúa en el sentido de que a esta contribución "estructural" al desempleo interno se sumaría un efecto coyuntural en los períodos de recesión. Estas corporaciones, enfrentadas a una disminución de la demanda, responderían gracias al control que ejercen sobre el mercado con aumento de precios y simultáneamente despido de trabajadores.

Lo anterior se vincula a la acción de los transnacionales sobre el proceso inflacionario que se manifestaría bajo dos aspectos complementarios entre sí. Por una parte estaría la facilidad de estas empresas de transferir a los precios los incrementos en los costos y la facilidad de imponer sus precios a los consumidores, con un límite superior dado por la voluntad de impedir la entrada de otras firmas al mercado y evitar la eventual sustitución de los productos. Por otra parte, estas empresas estarían en condiciones de neutralizar el efecto de las medidas de política económica con las cuales el gobierno normalmente hace frente a los procesos inflacionarios: disminución del gasto público, del endeudamiento privado, vía elevación de tasas de intereses e incremento de los impuestos. Respecto a los impuestos, estas empresas estarían en condiciones de transferir los eventuales aumentos de las tasas impositivas a los precios.

La elevación de la tasa de interés y la restricción del crédito les afec-

taría en grado menor, salvo en el caso en que el crédito al consumo se vea limitado, debido tanto a la disponibilidad de recursos internos como al acceso preferencia al crédito bancario.

En cuanto a la restricción del gasto público, ésta tiende a orientarse fundamentalmente hacia aquellas actividades que no afectan directamente la marcha de la economía en el corto plazo (seguridad social, educación, servicios urbanos, etcétera). En general la restricción afecta en proporción menor a las actividades vinculadas a la seguridad nacional, y a sectores "estratégicos" que son aquellos en los que las ER actúan en forma preferente.

En consecuencia, la utilización de esta batería de instrumentos convencionales para enfrentar las presiones inflacionarias tendería un efecto muy limitado sobre las empresas líderes y contribuiría en último término a favorecer el proceso de concentración, debido a que el resto del aparato productivo sí sería alcanzado por las medidas restrictivas.

La expansión del papel relativo del Estado en las economías capitalistas avanzadas, medida por la participación del gasto o del ingreso fiscal en el producto, o por su injerencia creciente en regulaciones de precios y salarios ha estado acompañada de un sistemático incremento en el déficit fiscal. Se atribuye al subsistema formado por el conjunto de empresas líderes y a la naturaleza de su articulación con el Estado un papel importante en la explicación del incremento de este déficit. El argumento expresado en términos muy esquemáticos sería el siguiente: el ritmo de incremento de los ingresos fiscales se vería limitado por la resistencia de las grandes empresas a la elevación de las tasas impositivas y a la aplicación efectiva de las tasas vigentes (evasión y paraísos fiscales), por la imposibilidad de aumentar indefinidamente el endeudamiento público y por la utilización de las empresas públicas como mecanismo de subsidio al sector privado.

El gasto público en cambio, tendería a experimentar un ritmo de crecimiento más elevado que el ingreso fiscal, debido, por una parte, a los requerimientos de expansión de los sectores estratégicos que por su particular naturaleza requerirían una infraestructura de apoyo que genera requerimientos de inversión que se expanden a un elevado ritmo de crecimiento. Por otra parte, el Estado en el cumplimiento de su función de arbitraje y de legitimación, debe velar por la satisfacción de las necesidades sociales básicas, con vistas a neutralizar los conflictos potenciales susceptibles de generarse a partir de aquellas capas, cada vez más numerosas, que resultan menos favorecidas con este particular proceso de expansión

<sup>22</sup> Una excelente ilustración del contenido de este debate aparece en Hearings of the Subcommittee on Multinational Corporations Committee of Foreign Relations, US Senate, 1972-1973-1974.

económica. Esto conduciría a un incremento sostenido del gasto público en actividades de educación, vivienda, salud, etcétera.

Los factores mencionados conducirían a una tendencia estructural del crecimiento del gasto público superior al crecimiento del ingreso fiscal. Se tendría así una teoría del déficit fiscal, en la cual la gran empresa desempeñaría una función de primer orden.<sup>23</sup>

Obviamente esta vinculación entre corporaciones transnacionales, desempleo, inflación y déficit fiscal, no reflejan un consenso por parte de los economistas norteamericanos. Sin embargo parece ser que el espectro ideológico en que se apoya esta visión es cada vez más amplio, y la mejor demostración de ello es la incorporación cada vez más frecuente de esta temática en los medios de comunicación de masas.<sup>24</sup>

Independientemente del grado de responsabilidad efectiva que las transnacionales hayan tenido en la gestación o agudización de los desequilibrios experimentados recientemente por la economía norteamericana, quedan en pie dos hechos que pueden ser relevantes para el análisis de la situación de América Latina:

- i) Las grandes corporaciones han sido un factor importante en la explicación de la magnitud y contenido de la expansión de las economías capitalistas avanzadas. La vinculación con el sistema financiero privado y la articulación, en diversos planos, con el Estado, parece haber constituido un requisito y estímulo importante en el desempeño de esa función.
- ii) En los últimos años se ha intensificado el cuestionamiento tanto del papel desempeñado por las empresas transnacionales en la economía de origen como de su articulación con el Estado respectivo.

De los múltiples interrogantes que pueden plantearse a raíz de estas consideraciones, hay dos sobre los cuales interesa concentrar la atención. En primer lugar, resulta pertinente interrogarse sobre las similitudes y diferencias que puedan existir en el carácter de la acción de las transnacionales en Estados Unidos, y las de sus filiales en América Latina.

<sup>23</sup> Véase O'Connor, *op. cit.*

<sup>24</sup> Normativamente parecería que en el plano del diagnóstico de los problemas las posiciones de los *liberals* y *radicals* se acercan bastante. Es sobre todo en la fase normativa donde giran en evidencia las diferencias en el modo conceptual que sirve de base para la interpretación respectiva. Una síntesis de las posiciones sustentadas en el debate respecto a la responsabilidad del *big business* en el proceso inflacionario aparece en "Are Some Key Industries Pushing up Inflation", *Business Week*, octubre 6, 1975.

Sobre este tema se proporcionan algunos elementos de juicios en la segunda parte de este trabajo.

El segundo interrogante plantea las opciones que aparentemente se perfilan en Estados Unidos en relación con la naturaleza y el contenido que debe adoptar esta articulación entre las transnacionales y el Estado. A riesgo de esquematizar podría sugerirse que una de ellas, la que sostiene la necesidad de que el Estado lleve a cabo lo que se ha dado en denominar *social planning*, buscaría que estas corporaciones retornasen al carácter de *objeto* pasivo de una política económica definida por un Estado democrático. La segunda aspiraría a consolidar el papel del *big business* como *sujeto* activo de la política económica y limitar al máximo la autonomía y la presencia "no funcional" del Estado en la vida económica. Esta opción, que se plantea a 200 años de distancia de la declaración de independencia de los Estados Unidos y de la publicación por Adam Smith de *La riqueza de las naciones*, aspiraría a un retorno a los valores originales que inspiraron el surgimiento de la nación norteamericana.<sup>25</sup>

En la primera opción queda poco claro cómo se puede, sin alterar la organización social, conciliar la sobrevivencia de la capacidad "creadora" de estas empresas con el carácter de *objeto pasivo* del control social administrado por un Estado democrático.

Respecto a la segunda opción surge la inquietud de que el esquema político a través del cual se busque la reivindicación de Adam Smith, sacrifique aquellos principios básicos referentes a las libertades individuales contenidos en la declaración de la independencia de EE. UU.

## II. TRANSNACIONALES Y OLIGOPOLIO EN LAS ECONOMÍAS LATINOAMERICANAS

En la primera parte se ha presentado y comentado en términos generales el papel que las empresas líderes de las estructuras oligopólicas desempeñan en el funcionamiento de las economías avanzadas. En esta segunda parte interesa identificar algunas similitudes y diferencias que surgen al contrastar ese comportamiento con el que desempeñan en las economías latinoamericanas.

La presencia de las transnacionales en la estructura industrial de los países de América Latina se encuentra, al igual que en el país de origen, en sectores de estructura oligopólica y, en el interior de éstos, desempeñan

<sup>25</sup> Véase "Can the Capitalism Survive?", *Time*, julio 14, 1975; "Equality: American Dream or nightmare", *US News and World Report*, agosto, 1975.

un papel de empresas líderes. En consecuencia, en estos aspectos, liderazgo y presencia en estructuras oligopólicas, la similitud formal es absoluta. Sin embargo, al profundizar en las implicaciones de esta situación surgen diferencias esenciales respecto a lo observado en el país de origen.

### *Reconsideración de las estructuras de mercado*

Un primer elemento se refiere a la "eficiencia" de la estructura productiva que surge en los sectores oligopólicos liderados por las ER. Las elevadas "barreras a la entrada" que caracterizan a estos sectores en los países de origen conducen, por una parte, a la posibilidad de que las empresas que integran esa estructura estén en condiciones de aprovechar plenamente las economías de escala tecnológicas, financieras y de investigación y desarrollo. Por otra, estas elevadas barreras crean condiciones favorables para la obtención de tasas de rentabilidad más altas que en los sectores competitivos, lo que favorece el proceso de concentración. El primer interrogante que merece ser analizado se refiere a la validez del concepto de "barreras a la entrada", como factor explicativo de las estructuras de mercado que se generan en la industria de América Latina.

En la bibliografía sobre el desarrollo económico de América Latina se ha sostenido que el tamaño reducido de los mercados internos, aunado a la utilización de tecnologías concebidas para los mercados de gran tamaño de los países desarrollados, ha conducido a la gestación de estructuras industriales notoriamente más concentradas que en los países de origen de la tecnología. Con el agravante de que, mientras en esos países el alto grado de concentración es consecuencia de un largo proceso competitivo acompañado de innovaciones y elevación de la productividad, en América Latina la estructura concentrada surge al iniciarse la actividad productiva. Este análisis centra la atención en la vinculación entre las tecnologías y el tamaño de los mercados en los cuales éstos se proyectan.<sup>26</sup>

En la determinación del grado real de concentración en la industria de América Latina, que es un tema que no ha sido abordado empíricamente en forma sistemática, parecen influir factores que en algunos casos podrían modificar la conclusión antes mencionada. Estos factores explicarían la aparición en determinados sectores de la industria de América Latina, de estructuras de mercado menos concentradas, lo que no implica

<sup>26</sup> Véase M. Mehan, *Technological Dependence, Monopoly and Growth*, Pergamon Press, 1969.

necesariamente que sean más competitivas (en la acepción tradicional de competencia vía precios) que en los países desarrollados.

Un primer factor a considerar es que en gran número de sectores hay una gama de opciones respecto a la escala de producción. Es posible que al recorrer esa gama de escalas productivas hacia las de menor tamaño, se eleven los costos unitarios, pero lo esencial es que esa graduación existe. Esto explica los resultados obtenidos en estudios que comparan el tamaño de las plantas en distintos países y se concluye que, no obstante las presuntas rigideces tecnológicas, existe estrecha relación entre el tamaño del mercado y el tamaño de las plantas.<sup>27</sup>

El segundo factor se refiere a la posibilidad económica de utilizar parcialmente la capacidad instalada sin afectar la capacidad de competencia de la empresa en el mercado interno. En los mercados altamente protegidos de los países de América Latina el empresario está en condiciones de transferir al precio el costo asociado a la utilización parcial de sus instalaciones. En consecuencia, aunque en el caso en que las escalas de producción disponibles fuesen superiores al tamaño del mercado, puede recurrir al expediente de utilizar parcialmente los equipos sin afectar su competitividad en el mercado interno.

En tercer lugar, es preciso reconsiderar el efecto real de las denominadas "barreras a la entrada" en el caso de aquellos sectores en América Latina en que actúan las filiales de las ER. Se mencionan como "barreras a la entrada":<sup>28</sup> a) las ventajas de las empresas establecidas en cuanto a la disponibilidad de ciertas tecnologías; b) control de ciertos factores de producción; c) marcas consolidadas en el mercado; d) redes de distribución; e) magnitud elevada de las inversiones iniciales, etcétera.

Estas ventajas se acentúan y otorgan mayor estabilidad a las firmas establecidas en aquellos sectores que presentan economías de escala importantes, baja elasticidad precio de la demanda y mercados de tamaño limitado.<sup>29</sup>

Los factores mencionados determinan la facilidad de acceso para las empresas que desean penetrar al mercado. La cuestión que se plantea es

<sup>27</sup> F. L. Pryor, "The Size of Production Establishments in Manufacturing", *Economic Journal*, LXXXII, junio de 1972.

<sup>28</sup> Véase trabajos de Joe Bain, en particular: "Conditions of Entry and the Emergence of Monopoly", "Theory Concerning the Conditions of Entry Economies of Scale Concentration and the Conditions of Entry in Twenty Manufacturing Industries", *Essays on Price Theory and Industrial Organization*, J. S. Bain, 1972.

<sup>29</sup> P. Sylos Labini, *Oligopoly and the Technical Progress*, Harvard University Press, 1962 y F. Modigliani, "New Development on the Oligopoly Front", *The Journal of Political Economy*, junio, 1958.



la siguiente: ¿en qué medida estos factores mantienen su validez cuando se trata de filiales de las ET que aspiran a penetrar al mercado de América Latina en sectores en que ya existen filiales establecidas?

La primera diferencia fundamental respecto a los países industrializados es que esas empresas ya están compitiendo entre sí en los mercados de origen y en el mercado internacional. Es decir, ya han superado las "barreras a la entrada" en mercados más competitivos y de más difícil acceso que el de América Latina. En segundo lugar, la inversión necesaria para penetrar en el mercado de los países de la región constituye una proporción marginal respecto a los recursos financieros totales de que dispone la ET. Esto obviamente limita la capacidad de las filiales ya establecidas en ese mercado para impedir la entrada de nuevas filiales de otras ET. Las filiales que desean entrar estarían en condiciones de enfrentar durante varios años una eventual "guerra" de precios y de gastos publicitarios a que podrían recurrir las filiales ya establecidas para desalentar la incorporación de las nuevas empresas. El resultado de este intento por frenar la entrada sería probablemente estéril y se traduciría en una baja de la rentabilidad para el conjunto de las filiales. Además esto podría inducir a acciones de represalia por parte de las ET que han sido impedidas de entrar en otros mercados en los cuales la situación fuese la inversa.

Ante la incapacidad de frenar la entrada de las nuevas filiales y al amparo de los elevados niveles de protección, el mercado, de por sí reducido, es abastecido por un número cada vez mayor de empresas que buscan una coexistencia que no implique desarrollar una competencia costosa y, a largo plazo, estéril.

Se llega entonces a una situación paradójica, ya que en mercados reducidos actúan un número mayor de firmas que en los mercados de origen de las ET. En efecto, las empresas europeas y japonesas, aunque compiten con las norteamericanas en el mercado internacional, enfrentan efectivamente elevadas barreras a la entrada para establecerse en el mercado de los Estados Unidos. Lo propio ocurre con las ET de otros países que desean establecerse en Japón y en ciertos sectores en los países europeos.<sup>30</sup> En los países de origen, expuestos a la competencia internacional, las barreras a la entrada limitan realmente el número de empresas que pueden establecerse en el mercado. Por las razones señaladas, esto no ocurre necesariamente en América Latina.

<sup>30</sup> En el caso de Japón la barrera más importante a la entrada ha sido la política gubernamental restrictiva.

Esta situación no se presenta en todos los sectores, sino fundamentalmente en aquellos caracterizados por una elevada diferenciación de productos donde la competencia no se manifiesta necesariamente vía precios. En los sectores productores de insumos de uso difundido (acero, cemento, química básica) la homogeneidad de los bienes, la presencia de empresas estatales, la fijación o regulación de precios, las indivisibilidades técnicas, acompañadas de fuertes economías de escala, debilitan los incentivos y aumentan los obstáculos para penetrar en el mercado. Si se da el caso de que en ese tipo de sectores las ET logran una posición de predomnio, se tendrá una estructura no sólo altamente concentrada sino también de muy difícil acceso inclusive para otras ET.

En los sectores de consumo durable y no durable, en cambio, la única barrera potencial a la entrada es la facultad administrativa del Estado de impedir el establecimiento de nuevas empresas. En general esa facultad no ha sido utilizada en América Latina. (una excepción importante es la política de México y Perú en el sector automotriz) parte debido a la presunción infundada de que el aumento del número de empresas se traduciría en una intensificación de la competencia que favorecería a los consumidores.

Hasta ahora se ha enfatizado la escasa validez de "las barreras a la entrada" en la determinación del número de filiales en aquellos sectores donde predominan las ET que, en el caso de los bienes de consumo (durable y no durable) se caracterizan por una accentuada diferenciación de productos.

Sin embargo cuando las empresas que desean penetrar en esos mercados son nacionales, las "barreras a la entrada" tienen más significación que la que se les otorga en la teoría para explicar la posibilidad de incorporación al mercado de nuevas empresas.<sup>31</sup> Es decir, las "barreras a la entrada" prácticamente no existen para las nuevas filiales de ET en esos sectores, pero se transforman en un muro difícilmente franqueable cuando las empresas que aspiran a entrar a los sectores en que predominan las ET son empresas nacionales privadas. Las empresas estatales pueden superar esas barreras por decisión administrativa que se ve facilitada en aquellos casos en que se plantea la asociación con alguna ET establecida o que se desea incorporar al mercado.

En los sectores en que las empresas establecidas son nacionales pri-

<sup>31</sup> En el modelo de Modigliani se supone que las empresas que desean entrar y las que ya están establecidas tienen acceso a las mismas técnicas. Este supuesto no se verifica en este caso.

vadas, las "barreras a la entrada" mantienen su vigencia cuando la empresa que aspira a incorporarse es nacional pero pierde todo significado cuando se trata de la incorporación de filiales de ER, máxime cuando se trata precisamente de los proveedores de la tecnología de las empresas nacionales establecidas.

Esto conduce no sólo a la necesidad de revaluar teóricamente el significado de las "barreras a la entrada" como determinante de la estructura de los mercados en países subdesarrollados, sino, lo que es más relevante, pasa a explicar el hecho de que en determinados sectores en que predominan filiales de ER, el grado de concentración pueda ser inferior que en los países de origen de las ER.

Dada la modalidad de la competencia en esos sectores, esta menor concentración en lugar de manifestarse en una transferencia de ingresos al consumidor, se refleja en una proliferación de plantas ineficientes en relación con los requerimientos del mercado internacional y que, no obstante, gracias a los niveles de protección, están en condiciones de obtener tasas de rentabilidad suficientemente atractivas como para motivar su entrada y favorecer su expansión.

En suma, una de las virtudes importantes que se asocian a las estructuras oligopólicas que es la de posibilitar el pleno aprovechamiento de las economías de escala en su acepción más amplia, y conducir por consiguiente a una estructura "eficiente" de producción, aparece fuertemente debilitada en el caso de aquellos sectores en que la competencia se manifiesta a través de la diferenciación de productos.

#### *Diferenciación de productos, innovación tecnológica y distribución del ingreso*

Esta modalidad de competencia, la diferenciación de productos, tiene además una connotación diferente cuando se aplica a países desarrollados y a las economías latinoamericanas. En efecto, los bienes que producen las ER en América Latina han sido diseñados en función de los requerimientos del mercado de los países de origen, que se caracterizan por presentar niveles de ingreso elevados, y por el hecho de que las necesidades básicas de la mayor parte de los consumidores están satisfechas. En esos mercados, la "diferenciación de producto" obedece a la necesidad de inducir una expansión del consumo a niveles que superan de lejos las necesidades básicas. La fabricación de estos mismos bienes en mercados protegidos y reducidos, sin "barreras a la entrada" de nuevas filiales,

en que el nivel medio del ingreso es inferior y la concentración del mismo más acentuada, conduce, por una parte, al establecimiento de una estructura productiva altamente ineficiente y, por otra, a que estos bienes que en los países de origen son de consumo masivo, se transformen en el país receptor en artículos a los que tienen acceso una proporción relativamente reducida de la población. La expansión de la demanda por esos bienes queda determinada por el crecimiento del ingreso de esa parte de los consumidores. Resulta entonces que la concentración creciente del ingreso en favor de los sectores medios y altos se constituye en un factor de apoyo a la expansión de los sectores en que se producen esos bienes. Dados los niveles de precios y de ingresos resulta más viable, desde el punto de vista de los productores, lograr en el corto y mediano plazo una "intensificación" del consumo por parte de ese mercado efectivo que hacerlos asequibles masivamente a los consumidores de bajos ingresos.

El hecho de que el proceso de expansión de esos sectores se caracterice, en mayor medida, por la incorporación de nuevos productos que por el aumento de la escala en la fabricación de los bienes existentes, respalda la idea de que el crecimiento de la producción se orienta preferentemente hacia la intensificación del consumo de los usuarios tradicionales, entendiendo por tales a aquellos cuyo nivel de ingresos supera al mínimo necesario para hacerse acreedores a las diversas modalidades del financiamiento del consumo. Esta modalidad particular de concentración del ingreso tiene, además de las implicaciones económicas señaladas, otras de carácter político cuya importancia se hace cada vez más evidente en América Latina.

La opción de "congelar" el tipo de bienes ampliando las escalas de producción no sólo atentaría contra la aspiración de los grupos de altos ingresos en el sentido de reproducir los patrones de consumo de los países desarrollados, sino también afectaría la modalidad básica de competencia por diferenciación de productos, que es la que permite coexistir a un gran número de empresas en un mercado de tamaño reducido. Al "congelarse" el tipo de bienes la competencia se haría sobre la base de precios, modalidad que afectaría a corto y mediano plazo la estabilidad de estas precarias estructuras productivas.

En consecuencia, la transposición de esta modalidad de competencia generada en una realidad caracterizada por el hecho de que la mayor parte de la población tiene las necesidades básicas satisfechas, a países en que esa condición obviamente no se verifica, conduce a orientar la expansión del aparato productivo en una dirección que no es fácil

concluir con las necesidades más urgentes de parte importante de la población. Esto compromete las posibilidades de lograr una articulación "pacífica" y del largo plazo entre transnacionales y Estado.<sup>22</sup> Este problema se discutirá más adelante.

Al trasplantarse esta modalidad de competencia basada en la diferenciación de producto a países como los de América Latina surge una segunda diferencia importante respecto a la situación en el país de origen, y que se refiere a las implicaciones "creadoras" que lleva aparejadas la incorporación de nuevos productos, y la diferenciación de los existentes. En efecto, cuando este proceso se desarrolla en Estados Unidos, la "destrucción" de los bienes existentes y los correspondientes efectos sobre el uso de recursos productivos, se ve neutralizado por la "creación" de nuevos bienes, diseños, técnicas de producción, equipos e, incluso, mecanismos de promoción comercial, actividades todas que contribuyen a mantener el dinamismo del aparato productor de bienes y servicios. Es decir, se desartrolla plenamente el proceso de "destrucción creadora" descrito por Schumpeter. Las filiales de estas corporaciones establecidas en América Latina también incorporan nuevos productos, procesos, equipos, técnica publicitaria; pero la diferencia radica obviamente en el hecho de que, con escasas excepciones, que no necesariamente se refieren a la publicidad, la fase "creadora" de estas actividades no se realiza localmente.

Además de las evidentes repercusiones que lo anterior tiene sobre el patrón cultural, esta escasa ponderación de la fase "creadora" se proyecta sobre el plano de la utilización de los insumos locales y de la innovación tecnológica. En efecto, una parte del proceso de innovación en los productos o en los procesos de fabricación está vinculada a la búsqueda permanente, por parte de las empresas en los países de origen, de seleccionar aquella composición de insumos que minimizan sus costos de producción. Ahora bien, la dotación de recursos naturales y la disponibilidad de materias primas en los países de origen no necesariamente coinciden con la de aquellos países a los que posteriormente se transfieren estos productos, lo que puede conducir a situaciones en que los nuevos productos que las filiales introducen al mercado disminuyan la utilización de materias primas locales e incrementen la importación de aquellas materias primas de que carece el país.

<sup>22</sup> Una interesante discusión e ilustración de las relaciones entre Estados y ET aparece en Constantino Vaitsos, "El poder, los conocimientos y la política de desarrollo: relaciones entre empresas transnacionales y los países en desarrollo", *El Trimestre Económico*, 1968, octubre-diciembre, 1975.

Lo anterior se vincula al problema más general de la innovación tecnológica. Es conocido el hecho de que las empresas líderes de las estructuras oligopólicas en los países de origen desempeñan un papel fundamental en el proceso de innovación tecnológica. Más aún, esta potencialidad de innovación tecnológica es uno de los factores con los que se argumenta en favor del establecimiento de estas empresas en los países de América Latina.

En la realidad lo que ocurre es que las estructuras oligopólicas efectivamente se transfieren a los países receptores, aunque, como se vio anteriormente, a un nivel inferior de eficiencia, las tasas elevadas de rentabilidad también se reproducen localmente, pero lo que no aparece es el proceso de innovación tecnológica generado localmente. Esta omisión no impide que parte de las utilidades generadas localmente se destine a la amortización de los gastos que se efectuaron en el país de origen, en las actividades de innovación tecnológica.

En suma, mientras en los países de origen las empresas líderes de las estructuras oligopólicas generan el proceso de innovación tecnológica, en América Latina las empresas líderes de las estructuras oligopólicas locales, subsidiarias de las primeras, utilizan y con ello amortizan los gastos de investigación en que se incurrió algunos años antes en el respectivo país de origen.

Los organismos que se han creado en América Latina en los últimos años para regular la transferencia de tecnología han representado un avance importante en cuanto a la formación de personal técnico especializado en el gobierno, para mejorar el poder de negociación de las empresas usuarias nacionales, públicas y privadas y recopilar información relevante para efectos del diseño de política. Sin embargo el alcance efectivo de este mecanismo de regulación es muy limitado en lo que se refiere a las operaciones de transferencia de tecnología que tiene lugar en el interior de las ET, que en valor representan una proporción significativa del total. La capacidad de control de los pagos es mínima, debido a que son múltiples los canales a través de los cuales pueden fluir los recursos financieros entre matrices y filiales, y por consiguiente, por estricto que sea el control en una de ellas, estará abierta la posibilidad de desplazar la transferencia de recursos a otros canales (utilidades, amortizaciones, intereses, exportaciones, importaciones, asistencia técnica). En la realidad, pareciera que las empresas actúan sobre la base de definir primero el monto global de recursos que desean transferir a las matrices o a otras filiales y posteriormente seleccionan aquellos canales de transferencia que, dadas

Las normas tributarias o cuantitativas vigentes, permiten minimizar el costo total de la transferencia.

Respecto a las cláusulas restrictivas, obviamente la letra de los contratos entre matrices y filiales no tienen mayor significación para efectos prácticos. En el caso de las ER, la cláusula restrictiva fundamentalmente emana del hecho de que las decisiones de la filial forman parte integrante de la política global del conjunto de la empresa. Si de acuerdo a ésta se considera que la filial no debe exportar, no sería necesario imponer cláusulas restrictivas para que esta decisión se instrumente; y lo mismo ocurre en el sentido inverso.

Por último, el contenido de la tecnología transferida al interior de las transnacionales queda definido fundamentalmente en el momento en que se adoptan las decisiones respecto a los productos que se van a fabricar localmente. En consecuencia, es a nivel de las decisiones de política industrial en que se aprueba o estimula el establecimiento de nuevas líneas de producción, donde implícitamente se evalúa el contenido de la tecnología transferida. Cuando los expedientes llegan a los organismos especializados en el problema de la tecnología, la definición de su "contenido", o bien está adoptada, o los grados efectivos de libertad que restan son mínimos.<sup>25</sup>

Hasta ahora se ha señalado que no obstante la similitud formal referente al hecho de que las ER desempeñan el papel de líderes en estructuras oligopólicas, tanto en el país de origen como en los países receptores, existen diferencias fundamentales en lo que se refiere a su "eficiencia" al carácter de la modalidad de competencia basada en la diferenciación de producto, a las implicaciones que esta última tiene sobre la estructura del consumo, a la distribución del ingreso y, por último, al contraste funda-

<sup>25</sup> Sobre la relación entre política industrial, transferencia de tecnología y ER véase C. Valisno, "Patents Revisited: Their Function in Developing Countries", *Journal of Development Studies*, octubre de 1972; *Restrictive Business Practices*, UNCTAD, TD/122, 1972; TD/B/C.2/166, 1973; TD/B/C.2/159, 1975; F. Stewart, *Trade and Technology in Developing Countries*, y P. Streeten, *Trade and Developing Countries*, Macmillan, Londres, 1973; C. Cooper, *The British Patent System in Relation to the International Patent Systems and Developing Countries*, Sussex, 1973; J. Katz, *Patents, The Paris Convention and Less Developed Countries*, Economic Growth Center, Yale University, noviembre de 1973; F. Serevitch, *The Experience of Patents and Licensing Agreements in Argentina*, Sussex, 1973; G. H. Hellner, "The Role of Multinational Corporation in the Less Developed Countries", *Trade in Technology*, *Conferencias del Pacífico*, julio de 1974; *La función del sistema de patentes en la transmisión de tecnología a los países en desarrollo*, UNCTAD, TD/B/C.2, abril de 1974; M. S. Wionczek, G. Berman y L. E. Navarrete, *La transferencia internacional de tecnología a nivel de empresas: el caso de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974; M. de María y Campos, "La política mexicana sobre la transferencia de tecnología: una evaluación preliminar", *Comercio Exterior*, mayo de 1974.

mental en el proceso de innovación tecnológica y sus repercusiones sobre la política de transferencia de tecnología.

### "Destrucción creadora" y desnacionalización

Las diferencias apuntadas configuran un cuadro en que en el proceso de "destrucción creadora" que las ER lideran en los países de América Latina, el componente de "creación" pareciera tener una ponderación sustancialmente menor que en los países de origen. Ahora bien, estas debilidades no inhiben la capacidad de las filiales para influir sobre la orientación de la expansión industrial. Esto se evidencia en el mayor crecimiento que experimentan los sectores en que ellos predominan y, simultáneamente, en el desplazamiento de que son objeto las empresas nacionales al interior de los distintos sectores. Este desplazamiento se produce tanto por el mayor crecimiento relativo de las filiales como por la intensificación del recurso de compra de las empresas nacionales. Este proceso es similar al que tiene lugar en los países de origen en cuanto las ER van adquiriendo una importancia relativa creciente en la actividad productiva. Es un proceso de concentración al que puede también denominarse de "transnacionalización". Sin embargo hasta ahí llega la semejanza. En efecto, al analizar las repercusiones de este proceso de concentración con "transnacionalización" surgen diferencias fundamentales.

En los países receptores este proceso de concentración implica simultáneamente el de "desnacionalización" de la actividad productiva, lo que evidentemente no ocurre en el país de origen. Esta "desnacionalización" tiene una doble dimensión: las empresas nacionales crecen menos que las ER que producen bienes similares, pero además la producción de los bienes que se generan en los sectores "nacionales" se expande más lentamente que la de aquellos que provienen de los sectores típicamente transnacionales. Probablemente un fenómeno similar tiene lugar en los países de origen, pero la diferencia radica en que esta modificación en la estructura productiva y en el patrón de consumo, además de ser endógena, modifica la posición relativa de los distintos agentes económicos nacionales mientras que en los países receptores provoca un desplazamiento de poder desde agentes económicos nacionales hacia agentes económicos, cuya propiedad y dirección están en el exterior y que además aparecen con algún grado de articulación con sus respectivos gobiernos.

Además de las repercusiones estrictamente políticas que esto genera, hay efectos de carácter económico. En el país de origen las empresas que

lideran este proceso de concentración son al mismo tiempo factor determinante en el proceso de innovación tecnológica y representan el núcleo de mayor eficiencia productiva, lo cual se manifiesta en que sus vinculaciones comerciales con el exterior tienen saldos positivos, producen bienes de consumo masivo que configuran el patrón de consumo de una proporción mayoritaria de la población y se vinculan en su expansión a un sistema financiero nacional al cual apoyan y del cual se nutren. Cuando el crecimiento del mercado interno o las condiciones del mercado externo lo aconsejan se expanden internacionalmente, garantizando el mercado de su tecnología, de los bienes de capital, de las materias primas, sin que esto altere el hecho básico de que la política y la propiedad de los activos permanecen localizadas en el país de origen.

Cuando las filiales de estas mismas corporaciones llegan a América Latina y se convierten en líderes del proceso de concentración, la caracterización que se puede hacer a su comportamiento es radicalmente diferente de la que les corresponde como matrices en el país de origen. En efecto, no lideran el proceso de innovación tecnológica y prácticamente no desarrollan esta actividad, sus operaciones comerciales con el exterior son deficitarias (no obstante presentar niveles de eficiencia más elevados que el de las empresas nacionales con las cuales compiten), los bienes que producen no se caracterizan por ser de consumo masivo y, por último, cuando las condiciones del mercado interno no permiten prolongar la expansión la tasa de reinversión disminuye y las remesas aumentan.<sup>34</sup>

El evidente contraste entre ambas situaciones sin duda afecta a la naturaleza y las modalidades que adopta la articulación con los estados locales. Sin embargo, antes de abordar ese tema es necesario analizar algunas implicaciones adicionales de este proceso de concentración con desnaturalización.

### *Concentración y cambios en la estructura productiva*

El mayor crecimiento de los sectores liderados por transnacionales, que en general presentan un nivel más elevado de concentración, conduce a generar lo que podría denominarse una tendencia hacia la oligopolización: una proporción cada vez más alta de la producción se genera en sectores de alta concentración, lo que favorece una transferencia de recur-

<sup>34</sup> Véase F. Fajnzylber y T. Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales*, op. cit.

sos desde los sectores más débiles de productores y consumidores hacia los miembros más poderosos de ambas categorías. La conjunción de esta tendencia a la oligopolización con desnaturalización conduce no sólo a reforzar la concentración del ingreso, sino además a que una proporción creciente de los excedentes generados internamente pasen a propiedad de residentes en el exterior y, además, se transfieren hacia el exterior. Esto, unido al escaso desarrollo de la industria nacional de bienes de capital, repercute negativamente sobre la balanza de pagos y, por consiguiente, sobre las posibilidades de expansión a largo plazo.<sup>35</sup> A lo anterior se agrega la modificación que experimentan los parámetros estructurales del sistema industrial.

Si son correctos los siguientes supuestos:<sup>36</sup>

- i) Que la relación capital-trabajo, la productividad por hombre y las remuneraciones son más altas en las ET y en los sectores liderados por ellas que en las empresas nacionales y en los sectores liderados por estas últimas.
- ii) Que la participación de las remuneraciones en el valor agregado es inferior en las ET y en los sectores liderados por ET.
- iii) Que las ET se expanden más rápidamente que las empresas nacionales en los distintos sectores y que los sectores liderados por ET se expanden más rápidamente que aquellos liderados por las empresas nacionales.

Debería entonces verificarse una tendencia a la elevación de las relaciones capital-trabajo, productividad por hombre ocupado y nivel de remuneraciones, pero al mismo tiempo una disminución de la participación de las remuneraciones en el valor agregado.

Esto último implicaría que, al menos en el interior del sector industrial, tendería a producirse una redistribución regresiva del ingreso. Esta redistribución se reforzaría por la que tiene lugar en el interior de los ingresos de trabajo en favor de los salarios más altos; el patrón de consu-

<sup>35</sup> Una indicación del rezago relativo del sector de bienes de capital en América Latina se obtiene al comparar la estructura del gasto de planta y equipo de las ET norteamericanas que actúan en América Latina, Europa y Japón. La proporción del gasto destinada al sector bienes de capital en distintos países y regiones es la siguiente: Argentina 27.1 %, Brasil 26.9 %, México 13.1 %, resto de América Latina 6.6 %, Comunidad Económica Europea 40.1 % y Japón 45 %. Datos para el período 1966-1972 del *Survey of Current Business* varios números.

<sup>36</sup> La verificación empírica de estos supuestos para el caso de México aparece en F. Fajnzylber y T. Martínez, op. cit., 2a. parte, caps. III, IV y V.

mo de estos trabajadores se asimila en alguna medida al de los consumidores cuyos ingresos provienen de la propiedad del capital.

En consecuencia, "estilo de desarrollo" por una parte se vería reforzado con el proceso de concentración del ingreso que favorecería la expansión de la demanda en aquellos sectores que lo lideran, pero al mismo tiempo, al menos en el sector industrial, favorecería el que se produjese esta concentración del ingreso.

Esta modificación en los parámetros estructurales también incide sobre el problema de generación de empleo.

#### *Las modificaciones en la estructura productiva y el problema del empleo*

Con frecuencia se sostiene que un factor determinante en la explicación del desempleo proviene de la utilización de técnicas intensivas en capital. Considerando que las ER utilizan técnicas más intensivas en capital que las empresas nacionales, se llegaría a la conclusión de que estas empresas desempeñan un papel negativo en lo que se refiere al empleo.

Si en lugar de considerar en términos psíquicos el problema de la relación capital-trabajo, se analiza simultáneamente su evolución en el tiempo, el ritmo de crecimiento de los sectores, la estructura de los mercados y los distintos tipos de bienes, se llega a la conclusión de que el problema no reside en que las ER contribuyan menos que las nacionales al crecimiento del empleo sino en el hecho de que el modelo de industrialización que ellas lideran lleva incorporados factores estructurales que atentan contra el crecimiento del empleo.

En efecto, los sectores liderados por las transnacionales, no obstante presentar una relación capital-trabajo más elevada, por el hecho de expandirse más rápidamente pueden contribuir en mayor medida que los sectores liderados por empresas nacionales al crecimiento del empleo. Al factor tasa de crecimiento se suma el hecho de que la relación capital-trabajo se incrementa más rápidamente en los sectores liderados por empresas nacionales que en los sectores liderados por ER. Esto se explicaría primero por el hecho de que el nivel inicial de la relación capital-trabajo es más baja en los sectores nacionales y, segundo, por la estructura respectiva de los mercados. En el caso de los "nacionales" se presentan preferentemente estructuras competitivas que inducen precisamente a buscar en la "modernización" un mecanismo para enfrentar la competencia de las ER.

El mayor dinamismo de las ER implica la desnacionalización de la industria y la modernización de las empresas nacionales constituye un expediente al que estas últimas recurren precisamente para limitar la magnitud de la desnacionalización.

Con esta perspectiva, buscar la solución al problema del empleo sobre la base de inducir la utilización de técnicas más intensivas en mano de obra en la industria aparece como una aspiración que requiere diversas calificaciones. Las ER utilizan las técnicas que conocen y que además buscan amortizar por medio de la expansión de sus filiales. Son las técnicas que les permiten obtener tasas de rentabilidad necesarias para alcanzar los objetivos de expansión e incremento de su participación en el mercado. Las empresas nacionales, por su parte, modernizan sus instalaciones con vistas a elevar su competitividad respecto a las ER. Limitar este proceso implica deteriorar aún más su posición relativa y acelerar la desnacionalización. Las técnicas que se utilizan se definen básicamente en el momento en que se selecciona el tipo de bienes que se desea producir.<sup>57</sup> La decisión respecto a las opciones tecnológicas disponibles, por demás restringidas, se efectúan sobre la base de los criterios de racionalidad microeconómica. En el caso de las firmas nacionales esos criterios conducen a seleccionar técnicas similares a las empleadas por las empresas que encabezan y orientan la expansión industrial. Siendo en general las ER quienes desempeñan esa función y asumen la responsabilidad de seleccionar e introducir los nuevos productos puede concluirse que el perfil tecnológico tenderá a responder mucho más a sus objetivos de crecimiento y diversificación industrial que a la preocupación de carácter macroeconómico de garantizar la expansión del empleo a largo plazo.

En la medida en que exista un elevado grado de dinamismo, ambos objetivos son compatibles y serán precisamente las ER las que generarán los mayores incrementos de ocupación, aun utilizando técnicas cada vez más intensivas en capital. Resolver el problema del empleo sobre la base de inducir un mayor crecimiento de las firmas o sectores que utilizan técnicas poco intensivas en capital implica alterar el patrón actual de industrialización.

En efecto, si los recursos de capital necesarios para incrementar la ocupación en las empresas y sectores "modernos" se reasignaron hacia los sectores y empresas tradicionales y suponiendo, además, que éstos mantuviesen ese carácter tradicional, el crecimiento del empleo sería mucho

<sup>57</sup> Esta afirmación se refiere básicamente al sector industrial. En los sectores agrícolas, comerciales y servicios es posible que la gama de opciones sea más amplia.

mayor, pero eso implicaría haber adoptado previamente la opción de modificar la estructura productiva y por consiguiente el patrón de consumo y de distribución del ingreso actualmente vigentes y, adicionalmente, congelar esos sectores en su condición tecnológica actual. Pretender que en el actual modelo se expandan más rápidamente las empresas y sectores "tradicionales" y, simultáneamente, que las empresas y sectores "modernos" utilicen en lo sucesivo técnicas más intensivas en mano de obra supondría un funcionamiento interno diferente del modelo actual, una alteración en sus vinculaciones con el exterior y un cambio en las tendencias que caracterizan el funcionamiento de los sistemas económicos de los cuales provienen las empresas que han encabezado la industrialización.

El análisis anterior no invalida los esfuerzos tendientes a elevar la contribución del sector industrial a la generación del empleo, pero permite identificar las rigideces que emanan del patrón actual de industrialización, del liderazgo que en él ejercen las ET y de las tendencias que caracterizan al mercado internacional de bienes de capital.

#### *Dinamismo de las ET, asignación de recursos y vinculación con el exterior*

Las empresas y sectores en que predominan las transnacionales, por su mayor dinamismo, respaldo externo y tasas de rentabilidad más altas, tienen un atractivo mayor desde el punto de vista del sistema financiero privado. Esto favorece una canalización creciente de las fuentes locales de financiamiento hacia estas empresas y sectores líderes, y explican además el hecho de que una proporción creciente del financiamiento de estas empresas provenga de fuentes locales.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en los países de origen, lo anterior no conduce a la creación de un núcleo nacional articulado productivo-financiero con capacidad para instrumentar una asignación de recursos coherente con las necesidades y posibilidades de expansión a nivel nacional e internacional. La funcionalidad creciente de la expansión de la banca privada nacional respecto a los requerimientos de las filiales no impide que la vinculación financiera central de estas últimas se establezca con el sistema financiero con el que se articulan las matrices respectivas, que corresponde al del país de origen y al internacional.

El sector público, por su parte, no puede menos que constatar que estas empresas y sectores contribuyen a determinar el ritmo de expansión de la actividad económica. Por consiguiente, en la medida en que en sus

objetivos de política-el crecimiento goce de una ponderación elevada, el comportamiento coherente del Estado consistirá en canalizar los recursos necesarios en infraestructura y servicios requeridos para sostener la expansión de estos sectores líderes. Es decir, el "estilo de crecimiento", inspirado en alguna medida por el liderazgo ejercido por estas empresas, contribuirá a determinar, a lo menos parcialmente, la estructura de la inversión pública.

Dada la limitación en los recursos del Estado, el elevado costo de esta infraestructura y la creciente hegemonía política de los sectores urbanos, es altamente probable que esa estructura de la inversión pública relegue a un segundo plano al sector agrícola. Esto se traducirá en una insuficiencia de la oferta agrícola que tenderá a ejercer, por una parte, presiones de tipo inflacionario interno y, por otra, disminuirá la exportación y estimulará la importación de productos agrícolas. Lo anterior, unido a un estilo de industrialización en que las empresas líderes presentan los coeficientes de importación más elevados, y un comportamiento en relación al mercado internacional que no difiere del de las empresas tradicionales, generará un déficit comercial creciente que se verá amplificado, en la cuenta corriente, por las remesas de dividendos, intereses y regalías.<sup>28</sup>

Si por consideraciones de balanza de pago se estimula la reinversión por parte de las ET, se intensifica el proceso de desnacionalización y, como no puede ser indefinido, el problema de balanza de pagos asociado a la remesa de utilidades no se resuelve sino sencillamente se posterga, agravándolo.

Si, por el contrario, priva la idea de que es preciso evitar que continúe el proceso de desnacionalización y se limita la reinversión en el país, tenderá a agudizarse el problema de la balanza de pagos en el corto plazo, tanto por un incremento en las remesas al exterior como por el efecto que esta política tendrá sobre las relaciones con el sistema financiero internacional. Mientras más elevada sea la magnitud de la presencia alcanzada por las transnacionales, más bajos serán los grados de libertad de que el Estado dispone para enfrentar esta opción de desnacionalización versus déficit externo.

Esto plantea la necesidad de recurrir, en proporción creciente, al endeudamiento externo y a la inversión directa del exterior, que en el corto plazo contribuye a neutralizar el déficit, pero que, a menos que

<sup>28</sup> Este razonamiento obviamente no se aplica a los países cuyos ingresos de exportación provengan básicamente del sector minero o petrolero.

se canalice en una dirección que altere sustancialmente la dinámica interna antes descrita, a largo plazo sólo logrará postergar y amplificar la magnitud del problema.

En este plano las ER desempeñan en América Latina un papel que no tienen en el caso de los países de origen. En efecto, la posibilidad de obtener financiamiento externo y de que se incremente la inversión directa, no es independiente del tratamiento que el Estado otorga a las ER ya establecidas. En consecuencia, cuando las ER se aproximan al gobierno de un país de la región, traen consigo los argumentos convencionales de la tecnología, creación de empleo, mercado internacional, pero además lo que bajo determinadas circunstancias puede ser determinante: el hecho de que una acogida favorable a las ER "legítima", desde el punto de vista de los gobiernos de origen y de los mecanismos financieros internacionales, la política económica del gobierno receptor.

Parecería que durante un cierto intervalo de tiempo este proceso se desarrolla en forma lineal: se incrementa la presencia de las ER, se acentúa el déficit externo y se expande la deuda externa. Cuando la presencia de las ER adquiere una magnitud considerable, este problema macroeconómico del déficit externo se transforma en un motivo de preocupación microeconómico para ellas en la medida de que los gobiernos pueden adoptar algún tipo de medidas restrictivas que afectan la flexibilidad en el flujo de recursos financieros hacia el exterior. Es posible que en esa fase se tienda a observar un incremento de sus exportaciones industriales y una tendencia hacia la diversificación de las ER hacia los sectores de exportaciones agrícolas o mineros.<sup>39</sup> Con esto no sólo contribuyen a mejorar su poder de negociación respecto al gobierno, sino que en alguna medida logran garantizar su capacidad de remesa al exterior y, al mismo tiempo, contribuir a mejorar la solvencia financiera del modelo en su conjunto.

### *Política interna y vinculación externa*

Desde el punto de vista de los gobiernos, esta evolución podría verse en los términos siguientes: a medida que se expande la presencia de las ER y se agudiza el déficit externo, ven restringidos sus grados de libertad en lo que se refiere a la relación con las ER y, por consiguiente, tiende a acentuarse el endeudamiento externo. Sin embargo, esto no resuelve los

<sup>39</sup> El incremento del déficit externo normalmente se traduce en el establecimiento de medidas de fomento a las exportaciones que sin duda influyen en la misma dirección.

problemas económicos y sociales de sectores importantes de la población. Para neutralizarlos o atenuarlos deben aumentar las inversiones en servicios sociales, o establecer mecanismos represivos que impidan que las tensiones sociales se manifiesten. La primera opción, que consiste en expandir las inversiones de tipo social, repercutirá sobre las finanzas públicas y, en último término, sobre el endeudamiento externo.

En efecto, aquellos factores que determinan el déficit fiscal actúan con mayor intensidad en América Latina que en Estados Unidos. La organización social y la ponderación relativa de los distintos grupos, además del menor nivel del ingreso, contribuyen a que los ingresos tributarios representen una proporción inferior del producto en los países subdesarrollados que en los países desarrollados.<sup>40</sup> Por otra parte, la tasa de crecimiento de la población es mayor y las carencias en infraestructura y servicios sociales son notoriamente más acentuadas. Además, el costo de la infraestructura es similar al que tienen en los países de origen porque también en esta área se produce un trasplante sin adaptación de las técnicas y de los equipos respectivos.

En los modelos represivos es probable que las finanzas públicas corran mejor suerte que en los modelos en que el Estado desempeña una función de arbitraje social. En efecto, los gastos "improductivos" (inversión social) son menores, el carácter "autoritario" del régimen permite al Estado obtener los ingresos tributarios requeridos por un modelo en que los sectores de altos ingresos se sienten normalmente interpretados y, finalmente, porque la "coherencia" y "estabilidad" del proyecto le da amplio acceso a las fuentes de financiamiento internacional.

Sin embargo, la capacidad de los gobiernos represivos para legitimar internamente su articulación con las ER se desvanece rápidamente. Los gobiernos tienen claridad al respecto pero aspiran a recuperar la legitimidad sobre la base de un crecimiento económico acelerado con una incorporación reglada y selectiva de capas sucesivas de la población a los "beneficios" del modelo.

La ausencia de legitimidad interna debe ser sustituida por la legitimidad otorgada por los gobiernos de los países de los cuales provienen las ER, que son quienes financian el "periodo de maduración" de estos proyectos nacionales cuyos gobiernos carecen de legitimidad interna.

<sup>40</sup> En promedio la relación de impuestos a producto bruto para un conjunto de países subdesarrollados alcanza a 15.1% y para los países desarrollados a 26.2%. Si en los impuestos se incluyen los gastos de seguridad social la relación para los países subdesarrollados es de 76% vs 34% para los desarrollados. Rejs J. Chelliah, Hessel J. Baus y M. R. Kelly, "Tax Rates, and Tax Effort in Developing Countries 1969-1971", *Staff Papers*, IMF, marzo, 1975.



Ahora bien, para que los gobiernos de los países de origen de las ET puedan financiar estos "proyectos periféricos ilegítimos" deben a su vez tener respetabilidad interna y, lo que es más importante, lograr que su articulación con el *big business* interno sea considerada legítima por la opinión pública respectiva.

En la primera parte se vio como en los últimos años, fundamentalmente a raíz de la crisis económica y de los accidentes políticos, se había acentuado el cuestionamiento de la legitimidad de esta articulación entre gobierno y *big business* en Estados Unidos. Por otra parte, es claro que en América Latina son cada vez más numerosos los gobiernos que, en ausencia de legitimidad interna, buscan y necesitan la legitimidad que otorgan los países de origen de las ET. Queda claro entonces que la pregunta planteada al final de la primera parte referente a la evolución de los acontecimientos en Estados Unidos pueda llegar a ser decisiva para el futuro de, al menos, algunos de estos "proyectos periféricos ilegítimos".

## ALGUNOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA IMPLEMENTACION DE LA EVALUACION SOCIAL DE PROYECTOS

Richard Eckaus

(CEPLAN-Chile)

### INTRODUCCION

El método de evaluación social de proyectos —conocido también como análisis de costo-beneficio— está adquiriendo importancia creciente en su aplicación a las decisiones de inversión en los países menos desarrollados, con un interés general por su metodología y su aplicación por parte de los organismos financieros nacionales e internacionales. Se han elaborado dos guías metodológicas, y una tercera se encuentra en preparación,<sup>1</sup> mientras se difunde un número en constante aumento de estudios sobre casos específicos y se realizan frecuentes seminarios de entrenamiento.<sup>2</sup>

El objetivo de este trabajo es revisar los problemas relacionados con la implementación de tal método en la inteligencia de que ella abarca no sólo la inversión inicial en la fábrica y su equipamiento, sino también el desarrollo de los planes de operación programados para el transcurso de la vida útil del proyecto.

El análisis costo-beneficio está destinado a generar decisiones sobre proyectos. Se trata, en consecuencia, de una técnica eminentemente práctica. Pese a ello, su implementación suscita una serie de problemas. Como han señalado Little y Mirrlees,

es probable que sea más fácil calcular, en términos de precios sociales, los costos y beneficios de una determinada inversión, que dirigir día a día, año a año, la implementación de un proyecto sobre la base de esos mismos precios.<sup>3</sup>

Los problemas que presenta la aplicación de este método deben, por tanto, ser considerados cuidadosamente, sin perder de vista que si tales

<sup>1</sup> Dasgupta, "An Analysis of Two Approaches to Project Evaluation in Developing Countries", *Industrialization and Productivity*, núm. 15, United Nations, Nueva York, 1970; Dasgupta, Sen Amartha y Marglin, *Guidelines for Project Evaluation*, United Nations, Nueva York, 1972; e Little y J. Mirrlees, *Manual of Industrial Project Analysis in Developing Countries*, Development Centre, oscar, París, 1968 (2 vols.).

<sup>2</sup> Por ejemplo, el volumen I de Little y Mirrlees, *op. cit.*, titulado "Methodology and Case Studies".

<sup>3</sup> Little y Mirrlees, *op. cit.*, p. 120.