



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**Documentos de trabajo**

**Políticas reguladoras del capital extranjero en América Latina**

**S. Lichtensztein, R. Trajtenberg y R. Domingo**

**Documento No. 03/93**  
Diciembre, 1993

**Políticas Reguladoras del Capital  
Extranjero en América Latina**

Samuel Lichtensztein  
Raúl Trajtenberg  
Rosario Domingo

Documento No. 3/93

Abril, 1993

## **RESUMEN**

El presente documento analiza los principales enfoques de negociación y regulación del capital extranjero en América Latina, que cobraron importancia entre fines de los sesenta y mediados de los setenta, como reacción frente al primer empuje liberalizador de estas políticas, predominante en la región desde los cincuenta.

Se seleccionaron diversas experiencias relativas al sector manufacturero: (i) la del Pacto Andino (en especial Perú) y la de México (bajo la administración Echeverría), por su mayor homogeneidad como procesos políticos orientados a una regulación activa, formal y generalizada; (ii) la política también activa pero selectiva y pragmática que desarrolló Brasil y que alcanzó una mayor continuidad y eficacia relativas; y (iii) la política de carácter defensivo aplicada en Argentina durante el gobierno de Cámpora y de Perón en el período 1973-75.

Un análisis comparativo final destaca la fuerte diversidad, escasa duración y éxitos parciales de estas experiencias que, salvo contadas excepciones, no alcanzaron a afectar el sólido control ejercido por las empresas transnacionales en la economía de la región.

## **ABSTRACT**

The document analyzes the main approaches to negotiation and regulation of foreign capital in Latin America, that emerged strongly between the end of the sixties and the middle of the seventies as a reaction to the first liberalization drive, that had been predominant in the region since the beginning of the fifties.

Several experiences concerning the manufacturing sector were chosen: (i) the Andean Pact (especially Peru) and Mexico (under the Echeverría administration), both having in common an active, formalized and general kind of regulation; (ii) Brazil's also active but selective and pragmatic approach, that achieved relative success and continuity; and (iii) the defensive policies applied in Argentina during the government of Cámpora and Perón in 1973-75.

A final comparative analysis underlines the diversity, shortness and quite partial success of these experiences which, with few exceptions, did not affect the firm control over the region's economy exercised by transnational corporations.

## INDICE

I. ANTECEDENTES .....	1
II. LAS POLITICAS DE REGULACION DEL PACTO ANDINO, PERU Y MEXICO ..	5
A. PACTO ANDINO .....	11
B. EL GOBIERNO DE VELASCO ALVARADO EN PERU .....	21
C. EL CASO MEXICANO .....	29
III. LA HETERODOXA POLITICA DE REGULACION DE BRASIL .....	37
A. LA PIONERA POLITICA DE EMPRESAS CONJUNTAS EN LA INDUSTRIA PETROQUIMICA .....	46
B. LA FRUSTRADA POLÍTICA DE PROTECCION DE LAS EMPRESAS NACIONALES EN LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL .....	54
C. LA POLÍTICA DE RESERVA DE MERCADOS EN EL SECTOR DE INFORMÁTICA .....	56
D. EL IMPACTO DE LA POLITICA DE REGULACION SOBRE LA IED .....	65
IV. LA POLITICA DEFENSIVA DEL REGIMEN PERONISTA .....	70
V. ANALISIS COMPARATIVO DE LAS POLITICAS DE REGULACION .....	75
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	81

## INDICE DE CUADROS Y GRAFICOS

### CUADROS

1. SALIDAS DE IED TOTAL DE PAISES DESARROLLADOS (1960-82)	4
2. PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN LA IED TOTAL Y DE ESTADOS UNIDOS (1960-82)	6
3. EVOLUCION DE LA IED EN LOS PAISES DEL PACTO ANDINO (1960-82)	18
4. BALANCE DE DIVISAS DE LA IED EN LOS PAISES DEL PACTO ANDINO (1960-82)	19
5. EVOLUCION DE LA IED EN MEXICO (1960-82)	32
6. BALANCE DE DIVISAS DE LA IED EN MEXICO (1960-82)	36
7. EVOLUCION DE LA IED EN BRASIL (1960-82)	66
8. BALANCE DE DIVISAS DE LA IED EN BRASIL (1960-82)	69

### GRAFICOS

1. PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN LOS FLUJOS TOTALES DE IED	5
2. EVOLUCION DE LA IED EN LOS PAISES DEL PACTO ANDINO	17
3. FLUJOS TOTALES DE IED EN LOS PAISES DEL PACTO ANDINO	20
4. PAGOS POR IED DE LOS PAISES DEL PACTO ANDINO	21
5. EVOLUCION DE LA IED EN MEXICO	33
6. FLUJOS TOTALES DE IED EN MEXICO	37
7. EVOLUCION DE LA IED EN BRASIL	67
8. FLUJOS TOTALES DE IED EN BRASIL	70
9. BALANCE DE DIVISAS DE LA IED EN BRASIL	70

## I. ANTECEDENTES

Podría afirmarse que el período que transcurre entre fines de los años 60 y la primera mitad de la década siguiente, ha sido de los más fecundos y heterodoxos en cuanto al debate teórico-ideológico y a inéditos lineamientos de política económica en América Latina y, particularmente, en lo atinente a los modos de encarar las relaciones con el capital transnacional. Como afirma Moran (1975), "la discusión en torno de las visiones internacionalistas y globalistas (que enfatizan los serios desafíos de las corporaciones transnacionales a la soberanía nacional de los Estados) y la valoración de las reacciones automáticas expresadas en variadas formas de nacionalismo económico y político, son típicas hacia fines de los años sesenta y comienzo de los setenta". El sucesivo surgimiento de regímenes como los de Velasco Alvarado en Perú y Torrijos en Panamá (1968), Torres en Bolivia (1970), Allende en Chile (1971), Rodríguez Lara en Ecuador (1972), Cámpora y Perón en la Argentina (1973), y Manley en Jamaica, años después, advierte sobre inflexiones nacionalistas que reaccionarían ante las políticas liberales. En México, Venezuela y Brasil, acompañando sus procesos de expansión productiva, se configuraron también, aunque con estilos diferentes, experiencias reguladoras que fueron predominantes y caracterizaron - principalmente en los años 70 - sus relaciones con el capital extranjero. Es innegable el contraste que exhibe la región en su conjunto respecto de las dos décadas anteriores y posteriores<sup>1</sup>.

Corresponde añadir que esas políticas reguladoras no fueron exclusivas de América Latina. Otros países subdesarrollados como la India, Corea del Sur e Indonesia, así como países desarrollados que eran importadores netos de capital como Australia, Bélgica y Canadá, asumieron en esos años actitudes tendientes a alcanzar un mayor control del capital extranjero.

Las múltiples y diversas experiencias de política económica reguladora de las empresas transnacionales (ET) en esta etapa ofrecen un campo fértil para el análisis comparativo. A pesar de la brevedad que caracterizó a algunas de estas políticas, su variedad y profusión destacan la inusitada intensidad de este período de la evolución regional.

Esas nuevas alternativas en América Latina denotaban una diversidad en las posturas generales cuya defensa se asumía. En unos casos, se preconizaban cambios dentro de un sistema que conservaba su carácter capitalista; en otros se aspiraba a un tránsito al régimen socialista. Ambas posiciones estaban inspiradas en estrategias de crecimiento basadas, sea en una alta concentración estatal del excedente económico, sea en un importante intento de redistribución del ingreso. En suma, las políticas reguladoras de las ET representaban reorientaciones en los patrones históricos de desarrollo, cuya puesta en práctica no fue ni tan pura ni tan linealmente

---

1. Véase un tratamiento del primer período de liberalización en Lichtensztejn y Trajtenberg (1991).

homogénea en uno u otro sentido, pero que estuvieron guiadas siempre por el intento de aumentar los grados de control nacional y de enfrentar el poder que venían ejerciendo o se creía que detentaban las ET.

Es probable que la simultaneidad histórica de ese tipo de respuestas en numerosos países latinoamericanos se haya originado, primordialmente, en las contradicciones e implicaciones económicas y políticas provocadas por la visible concentración del poder económico prevaeciente en la región. El "cordobazo" argentino en 1969, las agrias disputas teñidas de ribetes escandalosos en la negociación con la International Petroleum Company en Perú en 1965, los sorprendivos disturbios en México en 1968, los propios antecedentes del triunfo de Allende en Chile, son algunos de los fenómenos que emergieron a la luz de la creciente concentración del capital y regresividad del ingreso provocada, entre otras razones, por la aplicación de las políticas liberales y de estabilización.

En particular, el cuestionamiento del papel y de las presuntas ventajas atribuídas a la inversión extranjera fue mayor en aquellos países donde ciertos enclaves norteamericanos poseían un dominio histórico sobre estratégicos sectores primario-exportadores. En ese sentido, las críticas contra ese control transnacional de los recursos y la propuesta de transferir su propiedad o dominio a la órbita nacional, se veían como una manera de retener y acrecentar los excedentes, con vistas a apuntalar una base más sólida, orientada principalmente hacia la industrialización. Para ello en varios países se entendió conveniente combatir las prácticas monopólicas que sobre la vital exportación de materias primas ejercían las transnacionales.

El debate adquirió mayor cuerpo y alcanzó niveles más conflictivos en varios países andinos (en torno de los enclaves minero-petroleros), donde más intensa era la gravitación de ideologías industrialistas y el desarrollo relativo de fuerzas políticas alineadas con opciones transformadoras. Las posiciones fueron en general más cautelosas y selectivas, empero, cuando la discusión se refería a la presencia extranjera en la industria. El interés manifiesto por atraer capitales externos y tecnología renovada en el citado sector se cruzaba entonces con el activo apoyo gubernamental a una presencia mayor de capitales nacionales y a una selección de áreas prioritarias. Las críticas a las experiencias liberales previas fueron el principal fundamento para que, sin desembocar en posturas conflictivas, se observara una mayor proclividad a negociaciones y políticas más incisivas y reguladoras del capital extranjero. Por el contrario, en los regímenes centroamericanos de esa época, estrechamente aliados con los antiguos enclaves agrícolas norteamericanos, no se vislumbró ni prosperó en absoluto una reacción a los esquemas liberales precedentes.

Este encuentro de postulados nacionalistas e industrializadores en varios países de la región podría traer a la memoria, a primera vista, las prédicas antiimperialistas y las políticas populistas que enmarcaron muchos de los procesos industriales impulsados luego de la crisis de 1930. Un paralelismo entre ambas experiencias, no obstante, sería infundado, aun cuando algunos

conceptos parecerían ser comunes. Por lo pronto, las contradicciones económicas y los factores políticos que condujeron a muchas de las experiencias nacionalistas a la entrada de la década del 70, no surgieron en una etapa de crisis y transformación de hegemonías internacionales como fue la vivida a partir de los años 30. Por el contrario, los países centrales y el comercio mundial crecían velozmente. Como se observará más adelante, la expansión de las inversiones extranjeras en América Latina venía acelerando su ritmo y continuó haciéndolo durante este período.

No hubo en esas experiencias - por cierto transitorias y muy breves muchas de ellas - lo que pudiera evidenciar políticas económicas contrarias a un capitalismo internacional en crisis. Más bien se encuentran, por un lado, formas particulares de oposición a los viejos complejos monopólicos o enclaves estadounidenses que obstruían o dificultaban el manejo de los excedentes provenientes de segmentos importantes del comercio exterior y, por otro, intentos más resueltos, aunque precavidos y selectivos, de regular una alta concentración de las empresas extranjeras en la industria. Todo ello desembocaba, finalmente, en políticas reformistas que, entre otros objetivos, intentaban mejorar los patrones de distribución del ingreso y aumentar el mercado interno. Salvo el caso chileno en su proceso de transición socialista, que llevó a una confrontación con el capital transnacional en todos los sectores, la tónica de las relaciones con las ET en el campo manufacturero de la región fue, más bien, la de una política de regulación activa pero negociadora.

Aunque la internacionalización del capital no se había agotado ni la hegemonía estadounidense estaba en crisis abierta, cabe sí enfatizar el cambio de condiciones que significó su clara inflexión durante esos años, como un factor retroalimentador de las experiencias analizadas. Ese deterioro estuvo signado, en lo político, por el enfrentamiento con una Revolución Cubana que sacudió el escenario latinoamericano en distintos aspectos, la rebelión generacional de 1968 y la derrota que representó la guerra de Vietnam; en el plano financiero, por la devaluación del dólar; y en el campo comercial, por la multiplicación por cuatro de los precios del petróleo. Pero se caracterizó también por una pérdida relativa de participación de Estados Unidos en los flujos de inversión a nivel mundial. El peso de este país en las salidas totales mundiales de inversión extranjera directa (IED) comienza a descender a partir de principios de los 60. De un 64,6% promedio en el período 1961-71, retrocedió a un 42,8% durante 1972-82 (véase cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**SALIDAS DE IED TOTAL DE PAISES DESARROLLADOS<sup>1</sup> (1960-82)**  
(en millones de US\$ de 1980)

AÑO	TOTAL	PAIS DE ORIGEN								REGION DE DESTINO			
		EUA	%	CEE	%	JAPON	%	RESTO	%	P. DES	%	P. EN D.	%
1960	16.134	11.579	71,8	3.854	23,9	311	1,9	390	2,4	9.024	55,9	7.110	44,1
1961	16.305	10.126	62,1	5.309	32,6	359	2,2	511	3,1	9.286	57,0	7.019	43,0
1962	17.319	10.563	61,0	5.811	33,6	289	1,7	656	3,8	11.878	68,6	5.441	31,4
1963	18.502	12.484	67,5	4.846	26,2	437	2,4	735	4,0	12.556	67,9	5.946	32,1
1964	19.194	13.052	68,0	5.233	27,3	194	1,0	715	3,7	12.878	67,1	6.316	32,9
1965	24.172	16.869	69,8	6.165	25,5	259	1,1	879	3,6	15.795	65,3	8.377	34,7
1966	24.120	17.584	72,9	5.679	23,5	347	1,4	510	2,1	17.110	70,9	7.010	29,1
1967	23.134	15.309	66,2	6.541	28,3	392	1,7	892	3,9	16.436	71,0	6.697	29,0
1968	25.763	16.292	63,2	7.831	30,4	677	2,6	963	3,7	16.843	65,4	8.920	34,6
1969	28.924	17.529	60,6	8.762	30,3	606	2,1	2.026	7,0	20.676	71,5	8.247	28,5
1970	33.192	20.860	62,8	9.469	28,5	985	3,0	1.878	5,7	22.952	69,1	10.240	30,9
1971	32.764	19.495	59,5	10.774	32,9	926	2,8	1.567	4,8	24.248	74,0	8.515	26,0
1972	33.557	17.654	52,6	12.275	36,6	1.681	5,0	1.947	5,8	23.762	70,8	9.794	29,2
1973	46.456	23.146	49,8	16.757	36,1	3.873	8,3	2.680	5,8	36.809	79,2	9.648	20,8
1974	40.265	17.132	42,5	16.647	41,3	3.502	8,7	2.983	7,4	38.213	94,9	2.052	5,1
1975	42.077	22.906	54,4	13.646	32,4	2.821	6,7	2.705	6,4	25.509	60,6	16.569	39,4
1976	39.993	18.646	46,6	14.986	37,5	3.097	7,7	3.264	8,2	28.246	70,6	11.746	29,4
1977	35.803	16.261	45,4	13.313	37,2	2.338	6,5	3.891	10,9	22.360	62,5	13.442	37,5
1978	43.061	19.510	45,3	16.458	38,2	2.869	6,7	4.225	9,8	29.835	69,3	13.226	30,7
1979	65.025	28.972	44,6	28.693	44,1	3.172	4,9	4.187	6,4	51.447	79,1	13.577	20,9
1980	55.448	21.858	39,4	26.235	47,3	2.388	4,3	4.967	9,0	45.321	81,7	10.127	18,3
1981	55.091	13.212	24,0	28.579	51,9	5.155	9,4	8.145	14,8	38.981	70,8	16.109	29,2
1982	33.260	10.451	31,4	20.072	60,3	4.907	14,8	(2.170)	(6,5)	19.402	58,3	13.858	41,7
Promedios anuales													
1961-71	23.944	15.469	64,6	6.947	29,0	497	2,1	1.030	4,3	16.424	68,6	7.521	31,4
1972-82	44.549	19.068	42,8	18.878	42,4	3.255	7,3	3.348	7,5	32.717	73,4	11.832	26,6
Tasas de crecimiento (%)													
1960-71	6,7	4,9		9,8		10,4		13,5		9,4		1,7	
1971-82	0,1	(5,5)		5,8		16,4				(2,0)		4,5	

**Notas:**

(1) Se trata de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2) La salida de IED de los países del CAD a países desarrollados, corresponde a la diferencia entre salidas totales y a países en desarrollo. Este dato no se publica directamente por lo que debe manejarse con cautela.

**Fuentes:**

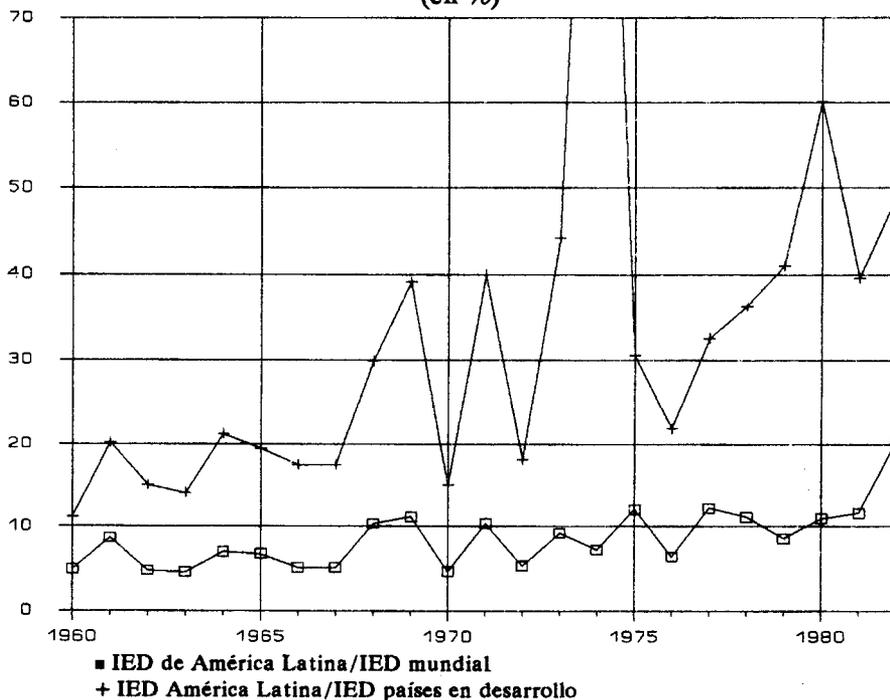
(i) IED total por origen y a países en desarrollo (1960-69): Naciones Unidas, Centro de Empresas Transnacionales (1983a); (ii) IED total por origen (1970-72): Naciones Unidas, Centro de Empresas Transnacionales (1983b); (iii) IED total por origen (1973-82): Fondo Monetario Internacional: Balance of Payments Statistics; (iv) IED a países en desarrollo (1970-78): OCDE (1978) y OCDE (1983); (v) IED a países en desarrollo (1979-82): OCDE: Development Co-operation.

Este cambio obedece, en parte, a un menor dinamismo en la internacionalización de los capitales norteamericanos, pero sobre todo, a una diversificación de las fuentes impulsoras de este proceso. Estados Unidos deja de ser el eje exclusivo del sistema y las grandes empresas de otros países desarrollados (en este período, particularmente de los europeos) irrumpen

dinámicamente, instalando filiales más allá de sus fronteras. A su vez, los capitales de origen norteamericano asumen una lógica de funcionamiento cada vez más internacional, como consecuencia de un grado de transnacionalización progresivamente creciente.

Cabe destacar que, paralelamente, continúa a pleno ritmo la profunda transformación que se atisbaba ya desde los años 50: el desplazamiento de los ejes de dinamismo del proceso de internacionalización hacia los países centrales. El conjunto de los países en desarrollo, que a comienzos de los 60 recibía más del 40% de los flujos de IED mundial, promediaba 32,0% en el período 1961-71 y 27,5% en 1972-82 (véase Trajtenberg, 1992). La participación de América Latina en la IED mundial, en cambio, asciende durante este período, pasando de 7,3% en 1961-71 a 10,3% en 1971-82. Esto se debe a que esta región aumenta significativamente su participación en la IED que entra en los países en desarrollo (de 23,3 a 38,9% para los mismos períodos), como puede advertirse en el gráfico 1 y en el cuadro 2. Es un incremento sin duda realizado por la desinversión petrolera en Medio Oriente

**Gráfico 1**  
**PARTICIPACION DE AMERICA LATINA**  
**EN LOS FLUJOS TOTALES DE IED**  
 (en %)



**Cuadro 2**  
**PARTICIPACION DE AMERICA LATINA EN LA IED TOTAL**  
**Y DE ESTADOS UNIDOS (1960-82)**  
(en porcentaje)

AÑO	IED ACUMULADA DE EUA		ENTRADAS DE IED		SALIDAS IED DE EUA	
	A.Latina/ Total	A.Latina/ P.en Des.	A.Latina/ Total	A.Latina/ P.en Des.	A.Latina/ Total	A.Latina/ P.en Des.
1960	23,5	67,2	4,9	11,2	10,5	54,6
1961	23,9	67,6	8,7	20,2	16,1	54,8
1962	22,7	67,0	4,7	15,1	8,3	43,7
1963	21,4	65,2	4,6	14,2	6,9	34,3
1964	20,1	64,1	7,0	21,2	5,4	31,8
1965	19,1	62,2	6,7	19,5	9,6	39,9
1966	16,6	62,0	5,1	17,6	8,6	50,1
1967	15,9	60,5	5,1	17,5	8,2	38,2
1968	15,8	59,4	10,4	29,9	15,0	49,6
1969	15,4	59,4	11,2	39,1	11,3	58,4
1970	14,8	58,5	4,7	15,1	10,0	45,5
1971	14,3	57,8	10,4	40,0	9,8	49,0
1972	13,9	56,6	5,3	18,2	8,0	40,7
1973	13,4	60,1	9,2	44,3	10,4	171,5
1974	13,3	74,5	7,2	142,1	14,9	(52,5)
1975	13,2	62,8	12,0	30,6	14,3	29,8
1976	12,5	58,8	6,4	21,9	6,1	23,9
1977	12,0	53,9	12,2	32,6	10,9	33,6
1978	12,3	52,2	11,2	36,4	13,7	39,3
1979	12,0	48,7	8,6	41,0	10,2	32,9
1980	12,0	45,9	11,0	60,1	16,2	93,6
1981	12,8	47,4	11,6	39,7	27,2	57,4
1982	13,2	44,3	20,5	49,2	21,3	31,4
Promedios anuales						
1961-71	17,4	61,7	7,3	23,3	9,9	45,8
1971-82	12,7	51,9	10,3	38,9	13,1	51,1

**Nota:**

La IED total a países en desarrollo en el período 1960-69 corresponde a las salidas de IED de los países del CAD con ese destino, único dato disponible.

**Fuentes:**

(i) Entradas de IED a América Latina (1960-69): CEPAL (1979); (ii) Entradas de IED a América Latina (1970-82): Fondo Monetario Internacional: Balance of Payments Statistics; (iii) Entradas de IED a países en desarrollo (1960-69): Naciones Unidas, Centro de Empresas Transnacionales (1983a); (iv) Entradas de IED a países en desarrollo (1970-82): Fondo Monetario Internacional: Balance of Payments Statistics; (v) IED de Estados Unidos (1960-82): U.S. Department of Commerce: Survey of Current Business.

Uno de los más relevantes fenómenos en este proceso de internacionalización fue el crecimiento extraordinario que tomaron los mercados de eurodólares y los centros financieros *offshore*. Los problemas de financiamiento de los países latinoamericanos comenzaron a encontrar soluciones más fáciles en esos nuevos mercados interrelacionados por las políticas de endeudamiento y la colocación de excedentes de las propias ET. Así, por cada dólar invertido productivamente a nivel internacional en 1970, US\$ 0,70 se habían transado en los

euromercados. Cinco años después, esta última cifra alcanzaba US\$ 1,30; es decir, las inversiones financieras transnacionales ya superaban las productivas. En América Latina, esa tendencia se muestra agudizada durante el mismo período: mientras en 1970 se mantenía una deuda externa con bancos transnacionales de US\$ 0,25 por cada dólar invertido en la producción, en 1975 ambas cifras ya se equiparan.

La gradual multipolaridad internacional, la independencia relativa que empezó a exhibir el capital transnacional y la mayor flexibilidad en las fuentes de financiamiento abrieron grietas en la estrategia de seguridad continental, en torno de la cual venía girando la política norteamericana en la región. Estos procesos determinaron una menor capacidad de respuesta de ese país ante la corriente reformista que aumentaba sus espacios políticos y sociales.

La reestructuración de las relaciones económicas mundiales comenzaba a mostrar rasgos inherentes a una fase más madura de desarrollo transnacional: la competencia (o acuerdo) monopólico intercapitalista a escala internacional ya no concordaba o coincidía estrictamente con los intereses de los Estados (en su rivalidad o alianza). Las presiones que el gobierno norteamericano pudo ejercer en el pasado por distintos mecanismos económicos bajo su control (que incluían desde su política de ayuda hasta las orientaciones de los bancos norteamericanos y el FMI), perdieron peso en este período. Las nuevas experiencias reformistas en América Latina, por contraste con lo ocurrido efímeramente con la Alianza para el Progreso, no fueron alentadas por Estados Unidos sino que fueron implantadas a su pesar, contrariando su política de procurar abiertamente la constitución de gobiernos más conservadores y autoritarios en la región.

En este contexto interno e internacional, la aparición de orientaciones que anunciaban la búsqueda de una mayor autonomía en América Latina, encontró diversos fundamentos teórico-ideológicos. No obstante, cabe señalar que, entre ellos, el que fue llamado a jugar un papel renovador del pensamiento y la acción social fue el denominado enfoque de la dependencia. Frente al paulatino fracaso de las ideologías y las estrategias desarrollistas y antiinflacionarias, y en un clima de alta inestabilidad en las estructuras de poder a nivel latinoamericano y mundial, esa corriente de ideas expresaba la necesidad de opciones radicales en los modelos de desarrollo y las políticas económicas, que combinó o alternó, según los casos, con elementos provenientes de formulaciones nacionalistas preexistentes, del pensamiento cepalino crítico y del marxismo convencional.

El enfoque de la dependencia se edificó sobre la base de las críticas dirigidas a tres tipos de concepciones vigentes en los círculos académicos y políticos. Por un lado, las que se focalizaron contra los enfoques desarrollistas o reformistas tipo Alianza para el Progreso o CEPAL en su versión de la segunda mitad de los 60. Por otro lado, las que se enfilaron contra las concepciones monetaristas o fondomonetaristas que habían inspirado la mayoría de las políticas de estabilización practicadas años antes. Por último, las dirigidas a ciertas

formulaciones de una izquierda tradicional que interpretaban la internacionalización de las economías latinoamericanas como intentos antiindustrialistas, fruto de una histórica alianza establecida entre el imperialismo norteamericano y las oligarquías latifundistas. Inicialmente, esos ejercicios críticos dieron al enfoque de la dependencia un estatuto más próximo a lo que se ha definido como una contra-teoría o una contra-ideología (Cardoso, 1979)<sup>2</sup>.

El enfoque de la dependencia reconoció ciertas constantes que, en perspectiva, permiten sistematizar sus principales hipótesis sobre el funcionamiento capitalista en América Latina en sus dimensiones económica, social y política.

En el plano económico, se sostenía que sus patrones de desarrollo estaban determinados por sus procesos de acumulación y reproducción del capital, a su vez, integrados a la dinámica capitalista global. Esta integración había sido estructuralmente desigual y asimétrica y, por lo tanto, condicionada por relaciones de dominación. Asimismo, la integración había sido históricamente cambiante. En comparación con las pretéritas formas de vinculación y subordinación de origen comercial-financiero, los patrones contemporáneos de acumulación estaban reestructurándose con un claro predominio de las relaciones establecidas a través del capital productivo internacional.

Esta nueva modalidad fue en sus inicios correlativa con la expansión de Estados Unidos como centro hegemónico internacional y se mantuvo aún en su declinación. Se patentizaba en una presencia creciente de inversiones directas y en una extensión del dominio transnacional sobre las estructuras industriales, tecnológicas, financieras y de consumo de los países latinoamericanos. Con la mayor concentración y control ejercido por ese capital, se consolidaban las condiciones para una distribución cada vez más desigual de la propiedad, la ocupación y el ingreso. Los fenómenos de desnacionalización, marginalidad e incremento de consumos suntuarios, ilustraban las consecuencias de ese desarrollo, tipificado como concentrador y excluyente.

Esos desequilibrios imponían limitaciones a un crecimiento autosostenido de los países latinoamericanos y cuestionaban las propiedades dinámicas del capital extranjero. En efecto, al tradicional deterioro de los términos del intercambio, se añadían ahora otros poderosos mecanismos de apropiación externa del excedente económico: directamente, por la vía de beneficios, regaldas e intereses remitidos al exterior; indirectamente, mediante las ventajas que esas empresas extraían por su acceso al crédito interno subsidiado y por otros apoyos provenientes de las políticas gubernamentales.

De este modo, según este enfoque, se restaba vigor y recursos al proceso interno de acumulación, se debilitaban las balanzas de pagos, contrarrestando los transitorios efectos

---

2. Véase también Paz (1981) y Rodríguez (1974).

positivos inicialmente gestados con el ingreso de los capitales extranjeros; y se hacían más inestables las relaciones cambiarias. El moderno patrón estructural de expansión capitalista mundial coadyuvaba así al estancamiento, al endeudamiento externo y a la inflación de los países latinoamericanos. En suma, consolidaba su dependencia y su actual subdesarrollo.

En el plano social, el enfoque de la dependencia suponía también relaciones de dominación entre clases sociales. La expansión transnacional y los cambios en la estructura económica interna producían un proceso de marginalización que afectaba a vastos sectores de la fuerza de trabajo. El acento en el análisis fue puesto, sin embargo, en el novedoso fenómeno asociativo entre burguesías industriales locales y transnacionales. Como en el campo más general de las relaciones económicas, dicha asociación implicaba una mutua complementación, pero bajo condiciones de subordinación de las primeras respecto de las segundas. Esto rebatía toda tesis de la fortaleza, el papel potencial e incluso la propia vigencia de una burguesía industrial nacional. Dicha alianza, a la vez, agudizaba las tensiones y conflictos con los pequeños y medianos empresarios nacionales, así como con los sectores obreros.

En el plano político, el proceso de dependencia implicaba una verdadera transformación del papel del Estado, un cambio en sus funciones y procedimientos. La nueva estructura de poder se adecuaba a los intereses del capital extranjero y el gran empresariado local asociado al mismo, en detrimento de los mencionados sectores sociales subordinados. Los cambios en la política económica que suponía la instrumentación del Estado a dichos fines abría el paso a condiciones propicias para formas autoritarias y excluyentes de gobierno.

Ante hechos que parecían comprobar la certeza de tales tendencias - en particular, los golpes de estado en Brasil y Argentina en 1964 y 1966, respectivamente - los principales ideólogos de este enfoque concluían en que la problemática del subdesarrollo dependiente era irresoluble en el marco del sistema capitalista. Para unos, la salida comportaba la acción necesaria de fuerzas políticas con vocación transformadora, aunque sin un determinado sistema-objetivo. Otros preconizaban explícitamente una alternativa socialista con exclusión del capital extranjero.

La política desarrollada en Chile por el gobierno de Allende respecto del capital extranjero se aproximó a este último tipo de posición y, por lo tanto, asumió rápidamente rasgos conflictivos y de confrontación. Como se indicó oportunamente, su radicalización fue mucho más vasta y llegó más lejos que cualquier otro caso en el período considerado. En primer término, en el proceso de nacionalización del cobre tuvo lugar la decisión trascendental de no otorgar compensación alguna a Kennecott y Anaconda, las mayores filiales transnacionales en Chile. En segundo término, de acuerdo con los planes del gobierno, debían formar parte necesariamente del área social 49 empresas industriales que contaban con participación de capital extranjero. En julio de 1971, 25 empresas ya habían sido compradas por el Estado, intervenidas, requisadas o expropiadas (Martínez, 1977). Finalmente, hacia noviembre de 1971,

el proceso de nacionalización bancaria se completó cuando filiales de bancos extranjeros (Bank of America, First National City Bank, Banco de Londres y América del Sur y Banco Francés e Italiano), fueron adquiridas por el gobierno.

En el proceso de transición socialista chilena los actos de restructuración de la propiedad se ejecutaron en un plazo más corto y más allá de los propios objetivos previstos en el Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular (1970). La previsible reacción por parte de las grandes empresas nacionales y extranjeras se trasladó desde el enfrentamiento reivindicativo en el campo de la política económica, hacia la desestabilización política lisa y llana (Vuscovic, 1977; Bitar, 1979).

Otra fue la suerte corrida por aquellas experiencias que buscaron un mayor radio de negociación y capacidad de regulación en el marco del modelo capitalista, destacándose diversas modalidades, atendiendo a su carácter más o menos activo o defensivo, su grado de generalidad o selectividad. A su análisis más particularizado nos dedicaremos a continuación. Se han seleccionado, a esos efectos, tres grupos de casos de regulación. Por una parte, por su mayor homogeneidad como procesos políticos orientados a una regulación activa, formal y generalizada, se expondrán las experiencias del Pacto Andino y, en especial, la del Perú durante el gobierno de Velasco Alvarado, así como la de México de los 70, en particular bajo la administración de Echeverría. Por otra parte, se estudiará también la política de regulación activa pero selectiva y pragmática que desarrolló Brasil, aplicando orientaciones específicas cuyas modalidades y eficacia globales obligan a una clara diferenciación respecto a los procesos de regulación anteriores. Por último, pese a su corta duración, se ilustra la política reguladora de carácter defensivo aplicada en la Argentina durante el gobierno de Cámpora y de Perón en el período 1973-75.

## **II. LAS POLITICAS DE REGULACION DEL PACTO ANDINO, PERU Y MEXICO**

### **A. PACTO ANDINO**

La integración subregional andina, que hasta el retiro de Chile en 1976 comprendía a este país, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, constituyó una solución complementaria y de impulso ante el decadente proceso de integración y los marginales beneficios que significaba la ALALC para estos países a fines de los años 60. Además de constituir el esfuerzo más ambicioso de armonización y programación de políticas comunes, de acuerdo con Vaitos (1978), resultó "el caso más importante de enfrentamiento entre un grupo económico regional y las empresas transnacionales" en América Latina. En ese sentido, la especial atención brindada a las relaciones con las empresas extranjeras en el Pacto Andino, contrasta con su total omisión en la ALALC y la política liberal que caracterizó permanentemente al Mercado Común Centroamericano.

Dentro de condiciones políticas internas e internacionales más bien propicias en los primeros años de su constitución, los principales escollos que enfrentó la concepción y puesta en marcha del Pacto Andino fueron de orden económico y social. Entre ellos cabe destacar el desigual grado de desarrollo productivo de sus seis miembros y las distintas expectativas de los sectores industriales en cada uno de ellos (Mytelka, 1979; Vaitos, 1978).

Con respecto al primer punto, es claro que la actitud no podía ser la misma en los casos de Chile y Colombia (países con mayor industrialización relativa), que en los demás países miembros (con desarrollo industrial rezagado y empresariados emergentes muy supeditados al Estado). Los primeros defendían un programa más acelerado de liberación comercial intrarregional, en tanto los segundos presentaban una actitud más cautelosa respecto a la velocidad en el levantamiento de las barreras arancelarias. Entre estos últimos, a su vez, Bolivia y Ecuador estaban interesados en obtener un tratamiento más favorable y en estimular programas específicos de desarrollo industrial, mostrando cierta preocupación por no cerrar el acceso del capital extranjero a las nuevas actividades programadas. Colombia, con una burguesía industrial más poderosa y organizada, en cambio, admitía no limitar, pero sí discriminar el funcionamiento de las empresas extranjeras con las cuales había una larga tradición de negociación. En Chile, pese a su desarrollo manufacturero, la presencia transnacional en dicho sector había sido bastante menor, puesto que ese capital en los últimos años se había ligado a intereses extractivos, comerciales y financieros locales. Por lo tanto, la burguesía chilena se inclinaba por un tratamiento más liberal que la colombiana.

Los sectores empresariales de Perú antes de 1968 y de Venezuela (con antelación a su

ingreso al Acuerdo de Cartagena en 1973), asumieron posiciones francamente opuestas a la integración, por entenderla atentatoria contra sus posibilidades de inversión y su gran interés de aprovechar mercados internos crecientemente protegidos. En Venezuela, además, se sumaban a esa posición los grupos comerciales que defendían las ventajas tradicionales que se les concedía en sus transacciones con Estados Unidos.

Un cierto equilibrio entre estas distintas situaciones e intereses en juego se reflejó en los instrumentos y medidas adoptadas. En ese sentido, se observaron grados amplios de flexibilidad para salvaguardar las distintas posiciones nacionales, tanto más complejas desde que la larga sucesión de gobiernos fue alterando en muchos países sus orientaciones originales. Un acuerdo de esa naturaleza hizo posible la formación y desarrollo de la integración andina, pero, no impidió - como es lógico de imaginar - *impasses*, crisis, deserciones y readecuaciones.

El objetivo del programa de liberación comercial fue abrir gradual y programadamente las economías involucradas, diferenciando su grado de desarrollo por sectores y productos. Hacia fines de 1981, de acuerdo con la Junta de Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1982) se habían eliminado el 88% de los aranceles internos, lo que abarcaba aproximadamente el 60% del universo arancelario de productos de la región. Entre 1969 y 1980, el comercio intrarregional, por lo menos, se había multiplicado por 15, un tercio del cual correspondía a manufacturas. Pese a este crecimiento, ese comercio apenas representaba en promedio un 4% del intercambio externo global (Parra-Peña, 1983).

El establecimiento de un arancel externo común también fue proyectado como un proceso paulatino. Se habían previsto dos etapas, una primera que duraría cinco años - paralela al programa de liberación - en la cual se aplicaría un arancel externo mínimo común; y otra de igual lapso, que finalizaría con su aprobación final. La postergación de plazos, los regímenes de preferencias y algunos cambios en las propuestas originales efectuados en diciembre de 1975, llevaron a la aparición del método de las "franjas arancelarias", que serían manejadas por los propios países, pero debiendo respetar niveles máximos y mínimos de protección (Puyana, 1980).

Las medidas renovadoras que, como se analizará posteriormente, concitaron más preocupación por parte del capital extranjero fueron, a no dudar, los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) y la Decisión 24 (o Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías).

Los PSDI nacieron con los objetivos de alcanzar una mayor expansión, especialización y diversificación de la actividad industrial; lograr un máximo aprovechamiento de los recursos de la región y de las economías de escala; y distribuir con mayor equidad los beneficios de la

integración manufacturera<sup>3</sup>. Con base en esos propósitos, se establecieron pautas de localización y producción de las nuevas plantas industriales en determinadas ramas. Entre las principales, aprobadas en la década de los 70, cabe mencionar las pautas en las ramas metalmecánica (setiembre de 1972), petroquímica (setiembre de 1975), industria automotriz (octubre de 1976) y siderurgia (diciembre de 1980). De este modo, se pretendía definir criterios que superasen los inconvenientes advertidos en los Acuerdos de Complementación Industrial de la ALALC (en gran parte transformados en instrumentos de las ET para regular la división de mercados) o la total inefectividad en que cayó el Régimen de Industrias Integradas del Mercado Común Centroamericano.

En la programación del sector metalmecánico, se enfatizó la asignación de actividades atendiendo a la especialización por familias de productos, a efectos de posibilitar el desarrollo de tecnologías básicas y su incorporación en procesos más complejos y eficientes. En el programa petroquímico, esa asignación definió productos intermedios y finales, pero excluyó los productos básicos. Para la formación del mercado ampliado, en ambos programas sectoriales se utilizaron como instrumentos esenciales el régimen de liberación comercial, el arancel externo común y el compromiso de no alentar las producciones asignadas a otros países.

En el programa automotriz, el objetivo era lograr el mayor avance posible en la industria de componentes. A dichos efectos se distinguieron las distintas clases de componentes, los requisitos de coproducción, ensamblaje y complementación y aquellos otros que se establecieron para definir el carácter regional de la producción de automotores (según un modelo básico).

En lo atinente a la Decisión 24, aprobada en diciembre de 1970 y que entró en vigor en julio de 1971, resultó ser un régimen de gran trascendencia en sus inicios. Según Vaitzos (1978), "fue el elemento más importante para la cohesión del Grupo Andino y para su viabilidad en sus primeros años de existencia". En lo fundamental, esa decisión preconizaba los siguientes fines: (i) estimular la formación de capital en los países receptores y facilitar la amplia participación del capital nacional en el proceso de integración; (ii) evitar distorsiones en la integración, originadas en las condiciones de funcionamiento de la inversión extranjera; (iii) coordinar la IED con los planes de desarrollo en los países y otorgar estabilidad a aquellas empresas que contribuyeran a su mejor éxito; y (iv) facilitar el uso de tecnologías modernas, evitando las limitaciones que se pudieran estipular respecto de la distribución y venta de la correspondiente producción (Mytelka, 1979; Tironi, 1977).

Veamos de inmediato, los principales mecanismos reguladores que se correspondían con el logro de los mencionados objetivos: (i) cada proyecto de inversión extranjera debía ser autorizado expresamente y registrado por la autoridad nacional competente; (ii) se recomendaba

---

3. Conjuntamente con los PSDI, se estableció la necesidad de programas de racionalización de la industria ya existente en los países del Pacto Andino, que no estuviesen amparadas por programas sectoriales.

excluir la IED de ciertos sectores tales como las industrias extractivas, los servicios públicos, el sector financiero, los medios de comunicación de masas, la propaganda comercial, entre los más importantes; (iii) se especificaba que la reinversión de utilidades que excediese el 5% del capital requería también de autorización explícita y de su consiguiente registro, considerándosele como una inversión adicional a los efectos de repatriación de capitales y otros conceptos; (iv) se prohibía la adquisición de empresas nacionales ya formadas, excepto en circunstancias especiales, como por ejemplo, peligro de quiebra; (v) las empresas extranjeras sólo podrían acceder al crédito nacional de corto plazo; (vi) como principio general, tanto las empresas extranjeras nuevas como las ya existentes, debían convertirse o transformarse gradualmente en compañías total o mayoritariamente nacionales en un período máximo de 15 años (o de 20, de estar ubicadas en Bolivia y Ecuador), si pretendían usufructuar los beneficios arancelarios en el comercio intrarregional; (vii) se garantizaba el libre acceso al mercado oficial cambiario para las remesas de utilidades de hasta el 14% del capital (después de pagar la tributación normal en cada país); (viii) se regulaba la transferencia de tecnología extranjera, el pago de regalías y los préstamos externos. Lo principal al respecto consistió en la prohibición de acuerdos que obligasen a las empresas a obtener servicios de una fuente determinada o que limitasen sus derechos a exportar sus productos a cualquier parte del mundo.

Por cierto, ante el cambio en las reglas del juego, las reacciones de la ET no se hicieron esperar. Como era imaginable, la réplica fue en general desfavorable a un estatuto de esa naturaleza, a pesar de que expresamente el mismo no suponía una confrontación o exclusión del capital extranjero, sino la intención de atraerlo, asociarlo y definir ciertos códigos de conducta. Esa reacción negativa fue más visible en aquellas empresas norteamericanas ya establecidas en el área andina, que percibían esas decisiones, sea como parte de un proceso de creciente nacionalización (como el que tenía lugar en Perú y Chile sobre los recursos básicos), sea como un mecanismo que intensificaba el ingreso de competidores en actividades sobre las cuales ejercían un dominio monopólico. A estas empresas, el Pacto Andino las obligaba eventualmente a revisar sus estrategias, que hasta entonces se caracterizaban por una repetición de procesos productivos en plantas instaladas en los distintos países andinos, como se deduce del hecho que de las 513 empresas norteamericanas que operaban en el área a fines de los 60, 362 tenían filiales en por lo menos una de las otras naciones y 258 en por lo menos dos de ellas (Vaitsos, 1978).

La actitud hostil de la Chrysler al programa sectorial automotriz fue una clara confirmación de la existencia de esa clase de problemas. Las continuas críticas dirigidas a la Decisión 24 por el Council of the Americas, organismo que representaba a los inversionistas norteamericanos en la región, era una ratificación en igual sentido. En una encuesta realizada en 1977 a un grupo de ET, se vuelven a subrayar objeciones sobre distintos puntos de dicha Decisión, en especial, sobre aquéllos que impulsaban una disminución gradual en la participación mayoritaria del capital extranjero, restringían la adquisición de empresas privadas locales, limitaban las remesas de utilidades y su reinversión y regulaban la transferencia tecnológica (UNCTAD, 1977).

Sin embargo, y ya con la perspectiva de varios años, hubo en otras respuestas a esa encuesta un tono más tranquilizador acerca de la marcha de los programas sectoriales de industrialización. De acuerdo con Misas (1983) esa posición más cautelosa y menos negativa caracterizó permanentemente a los altos mandos de las casas matrices, por contraste con la actitud conflictiva que más bien mostraron sus representantes en los países miembros del Pacto Andino. En primer lugar, se argumentaba que tales programas no iban a tener un "efecto arrollador" sobre sus inversiones, puesto que los productos involucrados no estaban siendo fabricados predominantemente por las empresas extranjeras. En segundo término, se aducía que los programas sectoriales afectarían principalmente los planes de las empresas que pretendiesen instalarse en la región y no los de aquéllas que ya funcionaban dentro de ella. Por último, se pronunciaban favorablemente sobre sus expectativas de crecimiento que, más allá de dichos programas sectoriales, se fundamentaban en el Pacto Andino como mercado ampliado.

Este relativo viraje optimista del capital transnacional no fue espúreo o casual. Obedeció a diversos factores que ejercieron influencia desde antes y concomitantemente con la crisis que se desató en el Pacto Andino en 1976. Entre ellos, un lugar preferente lo ocupó la creciente ausencia de una disciplina capaz de hacer cumplir en tiempo y forma todos los convenios básicos. La natural flexibilidad que cundió en la aplicación de las diversas disposiciones y la capacidad de alcanzar ventajas adicionales al enfrentar unos países a otros, fueron explotadas por las ET en su beneficio. Ya entonces se advertía "que Bolivia, Chile y Ecuador han suavizado los postulados de la Decisión 24. Actualmente Perú y Venezuela son sus estrictos adherentes y Colombia ha permanecido en el medio con el gobierno y buena parte del sector privado en desacuerdo con lo que debería hacerse" (Fontaine, 1977).

Incluso un país como Colombia "que supuestamente presentaba el mayor índice de cumplimiento en las normas del acuerdo subregional, ha admitido nueva inversión extranjera directa en la casi totalidad de los sectores para los cuales se había estipulado su no aceptación (financiero, petróleo, minería, comercialización interna) y donde se preveía que la existente se convertiría en nacional en un plazo muy preciso" (Misas, 1983). Asimismo, Venezuela, otro de los miembros que se clasificaban entre los más respetuosos, decidió demorar la venta de acciones de empresas con mayoría extranjera a intereses locales. Si a todo lo anterior se incorporan los problemas de balanza de pagos y de financiamiento externo que comenzaron a amenazar a países como Perú, se puede concluir que el capital transnacional vio facilitado su "reacomodo" a la marcha del Pacto Andino, por ese contexto más receptivo a su presencia y funcionamiento.

La salida de Chile en 1976 constituyó un hito en esa misma dirección. No sólo porque a partir de su Decreto 600 se separó de la filosofía que inspiró el Acuerdo de Cartagena respecto de la inversión extranjera (abriendo el camino a la firme aplicación de lineamientos de política neoliberal), sino porque puso de manifiesto las disidencias y ambigüedades sobre el régimen en curso en el resto de los países.

Las modificaciones que la Decisión 103 llevó a cabo respecto a la Decisión 24 en 1976, poco después del retiro de Chile, materializaron el "ablandamiento" de las condiciones que, ya de hecho, venía operando en la práctica. Según opina Moreno (1982) "hoy tenemos una Decisión 24 con la cual pueden convivir todas las transnacionales". Una esquemática presentación de esas alteraciones es altamente ilustrativa de sus propósitos conciliatorios: (i) se amplía el concepto de IED, admitiendo como tal el aporte de bienes físicos o tangibles y las reinversiones en moneda nacional; (ii) con vistas a una solución uniforme a problemas de interpretación, se establece el carácter de "empresas extranjeras existentes" a todas aquellas constituidas en el territorio del respectivo país al 1o. de enero de 1974; (iii) se eleva el límite para la remisión de utilidades anuales del 14% al 20% y el coeficiente de reinversión del 5% al 7%; (iv) se aclara que la transformación de una empresa extranjera en nacional o mixta podrá realizarse como resultado de una ampliación de capital; (v) se otorga un tratamiento especial a los capitales aportados por las entidades financieras gubernamentales de terceros países o internacionales de cooperación; (vi) se elimina el requisito de permanencia ininterrumpida de un año para considerar como inversionista nacional a las personas naturales extranjeras que hayan renunciado al derecho de repatriar su capital y transferir utilidades al exterior; (vii) se reconocen como inversiones nacionales aquéllas de propiedad de inversionistas subregionales; (viii) se elimina la restricción de las empresas extranjeras para tomar crédito nacional de mediano plazo (hasta 3 años), permaneciendo la referida a créditos de largo plazo.

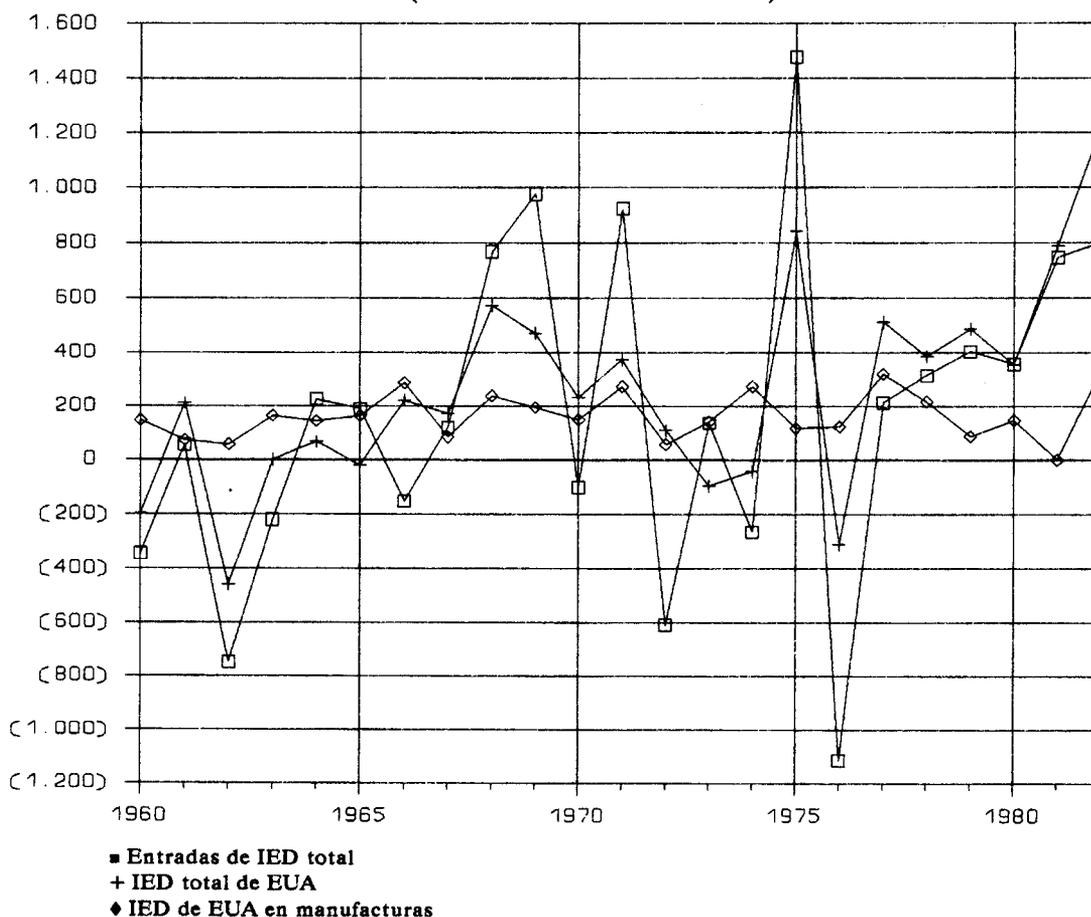
Sin entrar a considerar cambios posteriores en la legislación del Pacto Andino, tales como la decisión 220 de 1987, que liberalizó drásticamente la política hacia el capital extranjero, puede afirmarse que los cambios ocurridos durante los 70 significaron ya un cierto giro de la política de nacionalización de empresas bajo control extranjero y pusieron de manifiesto una voluntad más próxima a alentar regímenes más flexibles de empresas conjuntas.

Las informaciones estadísticas sobre la evolución de la presencia transnacional en el Pacto Andino durante la década del 70, permiten concluir que, en realidad, las normas que regularon su presencia y funcionamiento no abatieron su dinámica en esa subregión (Acuerdo de Cartagena, 1979). Si poco antes de que se creara dicho organismo existían 759 filiales en los países andinos, en 1976 esa cifra se había duplicado a 1.563, notándose mayor instalación de capitales extranjeros en el sector servicios (comerciales y financieros) y en la industria metalmecánica y de maquinaria eléctrica, especialmente los de origen no norteamericano (Mytelka, 1979). El monto de la inversión acumulada, que en 1967 alcanzaba a 5.231 millones de dólares y había permanecido estancado hasta 1971, crece a partir de ese año al 7,6% anual, alcanzando 8.000 millones en 1977 (Acuerdo de Cartagena, 1979).

La evolución de los flujos anuales de IED se presenta en el gráfico 2 y el cuadro 3 (adviértase que en esta compilación estadística se ha excluido a Chile para todo el período, a pesar de haber salido del Pacto Andino recién en 1976, para asegurar la coherencia de las series). La alta variabilidad anual y la tendencia conjunta de las cifras no parecen estar

directamente relacionadas con las políticas económicas que aquí se han reseñado. Ello es particularmente claro en las fuertes oscilaciones de la IED total (y, en menor escala, de la IED total de Estados Unidos) que responden, básicamente, a las variaciones de la inversión y desinversión petrolera en Venezuela, vinculadas con la conmoción en el mercado mundial durante ese período; la fuerte inversión de Estados Unidos en actividades extractivas de Ecuador, a principios de los 70; y la desinversión producto de la inestabilidad política boliviana. Pero también pesaron, por supuesto, las expropiaciones en minería y petróleo de Perú, en 1970 y 1971, y la nueva entrada de capital a dichos sectores a mediados de esa década. El resultado final, denota un crecimiento general para el período 1968-76, con excepción de Colombia, que recién inicia un fuerte ascenso hacia el final, crecimiento que se hará significativo en los períodos siguientes. Si se examinan las cifras de Estados Unidos, se verá la marcada estabilidad de la manufactura.

**Gráfico 2**  
**EVOLUCION DE LA IED EN LOS PAISES DEL PACTO ANDINO**  
 (en millones de US\$ de 1980)



**Cuadro 3**  
**EVOLUCION DE LA IED EN LOS PAISES DEL PACTO ANDINO (1960-82)**  
(en millones de US\$ de 1980)

AÑO	ENTRADAS DE IED TOTAL					SALIDAS IED TOTAL DE EUA					SALIDAS IED DE EUA EN MANUFACTURAS			
	Total	Colombia	Perú	Bolivia y		Total	Colombia	Perú	Bolivia y		Total	Colombia	Perú	Venezuela
				Venezuela	Ecuador				Venezuela	Ecuador				
1960	(343)	12	43	(496)	98	(197)	91	71	(358)	s/d	146	55	16	75
1961	53	23	53	(95)	73	210	0	69	141	s/d	73	11	0	61
1962	(748)	37	59	(893)	48	(459)	115	56	(630)	s/d	56	26	30	0
1963	(219)	65	(18)	(301)	36	0	25	(14)	(11)	s/d	161	65	65	32
1964	226	229	38	(83)	42	66	135	42	(111)	s/d	142	83	7	52
1965	189	34	128	(40)	67	(20)	51	165	(236)	s/d	162	34	40	88
1966	(153)	130	58	(399)	58	221	88	188	(143)	88	286	84	84	117
1967	118	134	(57)	(13)	54	169	76	175	(143)	61	83	22	38	22
1968	769	154	(62)	566	111	572	117	114	240	102	237	37	18	182
1969	976	159	18	659	141	471	156	68	112	135	194	79	24	91
1970	(103)	119	(194)	(64)	36	230	28	(64)	147	119	147	25	14	108
1971	924	111	(149)	540	422	373	175	(13)	(98)	309	273	139	8	126
1972	(608)	44	56	(870)	162	109	(35)	102	(62)	104	56	(7)	0	62
1973	135	49	143	(174)	117	(96)	(6)	190	(247)	(33)	139	61	18	59
1974	(263)	77	108	(640)	192	(41)	28	220	(459)	170	273	78	2	192
1975	1.477	64	506	670	237	843	51	522	449	(179)	115	22	18	75
1976	(1.114)	39	265	(1.386)	(31)	(309)	12	242	(591)	28	120	14	3	103
1977	211	91	77	(6)	48	512	43	48	529	(108)	320	63	(13)	270
1978	313	127	30	82	73	384	99	55	235	(5)	216	80	1	135
1979	403	140	78	96	89	487	90	358	2	37	85	89	10	(13)
1980	357	157	27	55	117	354	106	131	73	44	146	55	10	81
1981	748	278	135	193	142	789	162	277	360	(9)	s/d	s/d	s/d	127
1982	802	397	50	278	76	1.236	454	237	411	134	338	67	(14)	285
Promedios anuales														
1961-68	29	101	25	(157)	61	95	76	99	(112)	s/d	150	45	35	69
1969-76	178	83	94	(158)	159	197	51	158	(94)	82	165	52	11	102
1977-82	472	199	66	117	91	627	159	184	268	15	184	59	(1)	147
Tasas de crecimiento (%)														
1960-68	38,4 (10,6)				4,6	7,0 (0,6)				3,7	4,7	5,1	2,5	
1968-76	(15,8)					(24,4) 9,9				(14,8)	(8,1)	(11,4)	(19,9)	(6,8)
1976-82	47,2 (24,2)					82,0 (0,3)				29,8	18,8	29,8	18,5	

**Fuentes:**

(i) Entradas de IED (1960-72): CEPAL (1979); (ii) Entradas de IED (1973-82): Fondo Monetario Internacional: Balance of Payments Statistics; (iii) Salidas de IED de Estados Unidos (1960-82): U.S. Department of Commerce: Survey of Current Business.

Por su parte, las remesas por concepto de dividendos y utilidades mostraron una tendencia claramente descendente: 2.675, 1.701 y 861 millones de dólares de 1980 promedio anual en 1961-68, 1969-76 y 1977-82, respectivamente, lo cual demostraría un resultado aparentemente satisfactorio de las medidas tomadas en esa materia (véase cuadro 4).

**Cuadro 4**  
**BALANCE DE DIVISAS DE LA IED**  
**EN LOS PAISES DEL PACTO ANDINO (1960-82)**  
(en millones de US\$ de 1980)

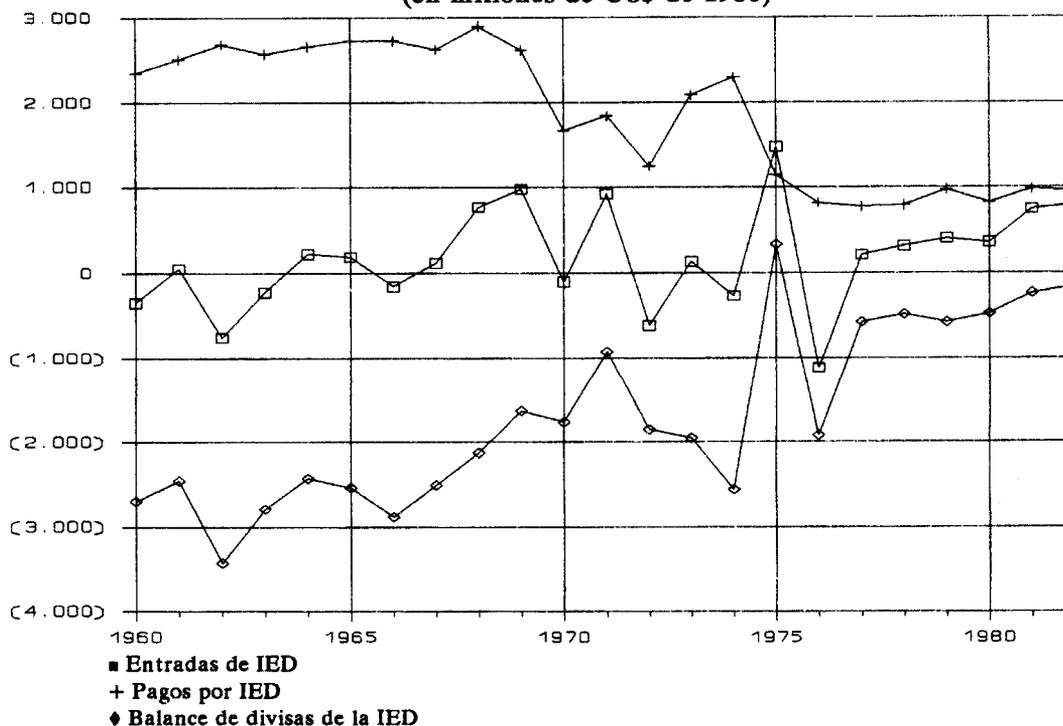
AÑO	IED TOTAL			IED TOTAL DE EUA			IED DE EUA EN MANUFACTURAS		
	IED	Pagos	Balance	IED	Pagos	Balance	IED	Pagos	Balance
1960	(343)	2.354	(2.697)	(197)	2.028	(2.224)	146	67	79
1961	53	2.511	(2.458)	210	2.149	(1.939)	73	92	(19)
1962	(748)	2.681	(3.430)	(459)	2.144	(2.604)	56	85	(30)
1963	(219)	2.570	(2.789)	0	2.183	(2.183)	161	118	43
1964	226	2.656	(2.431)	66	2.292	(2.226)	142	160	(17)
1965	189	2.727	(2.539)	(20)	2.071	(2.091)	162	141	20
1966	(153)	2.727	(2.880)	221	1.890	(1.669)	286	201	84
1967	118	2.624	(2.506)	169	1.812	(1.643)	83	166	(83)
1968	769	2.898	(2.129)	572	1.892	(1.320)	237	209	28
1969	976	2.612	(1.635)	471	1.729	(1.259)	194	232	(38)
1970	(103)	1.670	(1.773)	230	1.420	(1.190)	147	263	(116)
1971	924	1.842	(919)	373	1.402	(1.029)	273	s/d	s/d
1972	(608)	1.249	(1.857)	109	883	(775)	56	235	(179)
1973	135	2.089	(1.954)	(96)	1.623	(1.719)	139	237	(98)
1974	(263)	2.300	(2.563)	(41)	1.561	(1.602)	273	293	(20)
1975	1.477	1.145	332	843	521	322	115	260	(145)
1976	(1.114)	814	(1.928)	(309)	632	(940)	120	283	(163)
1977	211	776	(565)	512	716	(204)	320	326	(6)
1978	313	789	(477)	384	683	(298)	216	305	(89)
1979	403	974	(571)	487	800	(313)	85	149	(63)
1980	357	823	(466)	354	s/d	s/d	146	132	14
1981	748	978	(230)	789	877	(88)	s/d	233	s/d
1982	802	953	(151)	1.236	907	329	338	289	49
Promedios anuales									
1961-68	29	2.675	(2.645)	95	2.054	(1.959)	150	147	3
1969-76	178	1.715	(1.537)	197	1.221	(1.024)	165	258	(108)
1977-82	472	882	(410)	627	797	(115)	221	239	(19)
Tasas de crecimiento (%)									
1960-68		2,6	(2,9)		(0,9)	(6,3)	6,3		(12,2)
1968-76		(14,7)	(1,2)		(12,8)	(4,2)	(8,1)		
1976-82		2,7	(34,6)		6,2		18,8		

**Fuentes:**

(i) IED total (1960-72): CEPAL (1979); (ii) IED total (1973-82): Fondo Monetario Internacional: Balance of Payments Statistics; (iii) IED de Estados Unidos (1960-82): U.S. Department of Commerce: Survey of Current Business.

A su vez, el gráfico 3 explicita en forma sintética los efectos de las políticas del Pacto Andino sobre los diversos flujos vinculados con la IED. Puede verse la sustancial y persistente mejora en los tradicionales efectos directos negativos sobre el balance de pagos que se verifican durante las dos décadas. Esta evolución, como indica el gráfico, no se explica por un mayor flujo de inversiones, que se mantiene oscilante pero contenida, sino por un importante descenso en los pagos externos vinculados a la IED, que puede atribuirse a la política económica aplicada respecto del capital extranjero.

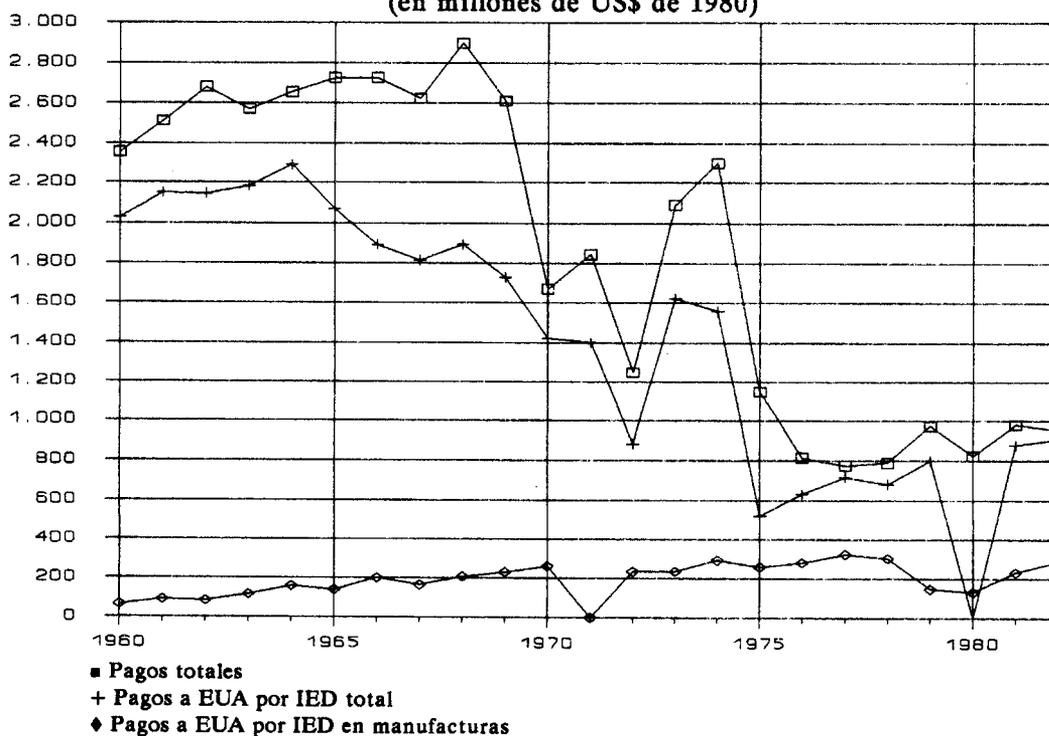
**Gráfico 3**  
**FLUJOS TOTALES DE IED EN LOS PAISES DEL PACTO ANDINO**  
(en millones de US\$ de 1980)



Por su parte, el gráfico 4 demuestra que este cambio tiene lugar, básicamente, en los pagos por inversiones en sectores primarios. Mientras la evolución en la manufactura es poco significativa y levemente ascendente, el balance total, que en países poco industrializados como los de esta región incluye principalmente flujos asociados al sector primario, mejora sustancialmente. Este comportamiento corresponde esencialmente a la inversión norteamericana, dominante en el Pacto Andino, aunque puede inferirse del gráfico 4 que los pagos por inversiones europeas y japonesas evolucionan en forma similar.

Sin embargo, como varios autores han subrayado, ese éxito de la política económica debe ser relativizado por la creación o intensificación de mecanismos alternativos para girar (o llegado el caso reintroducir) divisas, que también fueron utilizados en los países del Pacto Andino. Entre esos procedimientos se mencionan la sobrefacturación de importaciones y subfacturación de exportaciones, los préstamos entre filiales a tasas superiores a las vigentes en el mercado internacional, la contratación de servicios técnicos a montos superiores a los realmente prestados, la incorporación de paquetes de servicios tecnológicos en el costo de las maquinarias adquiridas, los préstamos en moneda local entre firmas transnacionales cancelables en terceros países y el pago de comisiones y otros manejos de los precios de transferencia en el comercio intrafirma (Misas, 1983).

**Gráfico 4**  
**PAGOS POR IED DE LOS PAISES DEL PACTO ANDINO**  
(en millones de US\$ de 1980)



En otro plano, como era de esperar, hubo una actitud bastante generalizada de rechazo al convenio de transformación de las empresas extranjeras en mixtas. En 1979, había 109 contratos de transformación firmados y 33 rescindidos (Iguñiz, 1982). Si bien la proporción de defecciones no fue mayor que 35% (una muestra anterior de la Junta del Acuerdo de Cartagena la situaba en 53%), se estimaba que ese porcentaje tendería a crecer a medida que los compromisos firmados se aproximasen a su cumplimiento. Estadísticamente, la comparación entre las estructuras de propiedad antes y después del Pacto Andino permite apreciar que no hubo diferencias significativas luego de cinco años de aplicación del mismo. De acuerdo con Mytelka (1979), de las 506 filiales activas en el período anterior a dicho tratado para las cuales había información, 12,5% estaban bajo propiedad minoritaria extranjera y 87,5% bajo control mayoritario. En el período posterior al Pacto Andino, de 793 filiales para las cuales había información, esos porcentajes se situaron en 16% y 84%, respectivamente. El análisis comparativo para subsidiarias en el sector manufacturero arrojaba igualmente una magra declinación del control transnacional.

El comportamiento de las subsidiarias norteamericanas fue relevante para explicar el escaso resultado de la política de transformación del control de su propiedad. Mientras las filiales japonesas y francesas sólo poseían, respectivamente, un control total sobre el 41,1% y 8,8% de las empresas en que participaban, las de origen norteamericano adoptaban esa política en el

73,2% de los casos analizados. Estas diferencias se explican por la renuencia de estas últimas a ceder el poder oligopólico derivado de la propiedad en las actividades que desarrollaban y, por el contrario, la disposición de los capitales japoneses y franceses a coparticipar en el control patrimonial de las empresas con vistas a aprovechar las oportunidades que los programas regionales brindaban (Mytelka, 1979). Estas diferencias en las políticas de las ET en el Pacto Andino refleja un fenómeno más generalizado, según el cual las ET no norteamericanas, o sea los capitales de transnacionalización más nueva, tendieron en esos años a aceptar más fácilmente ciertas restricciones, como modo de conquistar posiciones en espacios de los que estaban ausentes. Por lo pronto estas ET eran más propensas a aceptar participaciones locales en el capital e inclusive admitir el poseer un control minoritario en los *joint ventures*.

Finalmente, muy poco se pudo avanzar en el campo del control tecnológico. Una evaluación efectuada por el propio Acuerdo de Cartagena (1979) reconocía que "el no tener referencias de cómo se trata el problema del paquete tecnológico, su desagregación y pagos por regalías en el resto de los países latinoamericanos, el desconocimiento del valor de mercado de la tecnología, el no contar con mayores criterios de evaluación para casos específicos y su incidencia dentro de la respectiva actividad industrial, así como la escasa capacidad para ofrecer tecnologías alternativas, ocasionan que el poder de negociación... en estos aspectos sea limitado". La política de retención del control sobre la propiedad de las empresas por parte del capital de origen norteamericano y la falta de regulación en los programas industriales integrados, como el metalmeccánico y el petroquímico, en los cuales la penetración de las grandes transnacionales no norteamericanas fue muy importante, limitaron decisivamente ese poder de negociación. En el primero de esos programas, la elección de los productos de alta tecnología asignados a ciertos países andinos con poca tradición industrial, acentuaron la dependencia tecnológica debido a los patrones productivos implantados y al uso generalizado del régimen de licencias. El tamaño de las inversiones, la escala de operaciones y los requerimientos tecnológicos en la industria petroquímica, por su parte, tendieron a brindar un alto poder de determinación a las pocas y grandes ET que participaron en ese programa (Mytelka, 1979).

Con referencia a otras esferas de la actividad industrial, las disposiciones orientadas a impedir cláusulas restrictivas en la transferencia tecnológica y, por consiguiente, evitar pagos excesivos por ese concepto, fueron instrumentos que en ciertos países permitieron ampliar el poder de negociación de los empresarios locales. Pero, como ha señalado Misas (1983), fueron los propios compradores quienes en pos de conservar sus posiciones oligopólicas basadas en la diferenciación de productos o el acceso exclusivo a ciertas tecnologías o marcas, estimularon a menudo prácticas contrarias a la política tecnológica aprobada por los organismos del Acuerdo de Cartagena.

Un balance preliminar de la experiencia del Pacto Andino en lo relativo a la regulación del capital transnacional difícilmente puede dissociarse de la suerte corrida por el proceso de integración propiamente dicho. La voluntad política subregional de sujetar la inversión

extranjera a determinados lineamientos, en concordancia con las respectivas estrategias de desarrollo nacional, tuvo como premisa e instrumento fundamental la fuerza negociadora que implicaba la unificación del mercado andino y la armonización de sus políticas económicas. La cohesión, la constancia y la convicción en esa fuerza eran piezas claves para enfrentar las reacciones contrarias de las empresas norteamericanas - tradicionalmente asentadas en la región - y para atraer a los potenciales competidores nacionales e internacionales a las nuevas reglas del juego. La política de nacionalización de los recursos básicos en los sectores extractivos, por fuera de que coincidiera con una redefinición de prioridades del capital transnacional en esas actividades, tuvo la virtud de configurar una restructuración de inversiones en favor del desarrollo manufacturero y disminuir relativamente el citado predominio norteamericano, sobre todo por disminución de la IED en sectores básicos y mantenimiento de sus flujos en la industria.

Sin embargo, la debilidad del Pacto Andino radicó más en las fallas observadas en el cumplimiento de los principios acordados, que en la contrapolítica o el elevado poder de las transnacionales. Merecen incluirse como componentes de esas contradicciones, las discrepancias existentes entre los propios países y la necesidad de llegar a acuerdos no siempre compatibles con una adecuada asignación de los recursos y regulación de las empresas extranjeras. Es menester, también, subrayar aquellos conflictos que, en el seno de cada país miembro, gestaron las clases e intereses empresariales, no siempre en condiciones o dispuestos a enfrentar la dominación extranjera, ni conformes o convencidos con el tratamiento dado a las ET y con el funcionamiento del Pacto en su conjunto.

Aunque no es igualmente notorio en todos los países andinos, cabe advertir la importancia que en el tratamiento del capital transnacional fue adquiriendo el cambio estructural que venía perfilándose en el financiamiento externo latinoamericano. El extraordinario aumento de las filiales de bancos privados internacionales en el sistema financiero andino desde mediados de la década de los 70 es un indicador del papel fundamental que esos actores adquirían y que se volvería agudo y crítico con los problemas de la deuda externa a comienzos de los 80. Las políticas de los países del Pacto Andino respecto de las ET acentuaron su conservadurismo y cautela cuanto más deficitarios eran sus balances de pagos y más estratégicos resultaban sus vínculos con los mercados internacionales de capital. La promoción de nuevas formas de *joint ventures* más abiertas y con menos reparos a la presencia transnacional no fue completamente ajena a la gravitación de ese fenómeno.

En opinión de Mytelka (1979), el nuevo giro que las contradicciones y tendencias aludidas dieron a las políticas del Acuerdo de Cartagena, "parecieron regresar los países andinos a una situación más cercana a los primeros años de la década del 60, cuando la inversión directa era estimulada y sus regulaciones eran escasas". Pero ello no significó que las posiciones de las distintas fracciones del capital y la del propio Estado hayan permanecido inalteradas: "la concentración de la inversión directa extranjera en el sector manufacturero y el énfasis

creciente en empresas conjuntas alteraron la composición del poder de los grupos en cada uno de los países"...la tendencia que se revela (en Ecuador, Perú y Colombia) es que los grandes grupos económicos estén constituidos por empresas extranjeras, empresas públicas, empresas conjuntas privadas (capital extranjero y capital local) y *joint ventures* entre el Estado y el capital extranjero".

Si bien lo anterior es cierto, especialmente en coyunturas de crecimiento económico, ¿hasta qué punto esas mayores posiciones del Estado y los capitalistas locales restringieron el poder transnacional o, dicho de otro modo, incrementaron el radio de maniobra nacional en los patrones de acumulación? "Aún la participación del Estado en el capital de las firmas no aseguró el control nacional de las decisiones económicas y tecnológicas claves. Por el contrario, la intermediación del Estado facilitó la entrada de las ET y su búsqueda de socios locales. Las modificaciones a la Decisión 24, favoreciendo los *joint ventures* más que las empresas nacionales, no hicieron sino legitimar la cambiante relación entre el Estado, el capital internacional y el capital nacional" (Mytelka, 1979).

## **B. EL GOBIERNO DE VELASCO ALVARADO EN PERU**

Los efectos de los cambios políticos operados en la subregión resultan más claros cuando se analiza con algún detalle la experiencia del Perú a partir de 1968, que puede considerarse una versión más extrema de las políticas activas reguladoras desarrolladas en el Pacto Andino. Aun cuando lo esencial de las medidas estaba dirigido a alterar el dominio tradicional ejercido por las ET en las explotaciones petrolíferas y mineras, las innovaciones y los enfrentamientos también alcanzaron a la política económica aplicada en el sector industrial.

En sus planteamientos originales, el régimen de Velasco Alvarado se adhirió a tesis radicales frente al capital transnacional. Algunos pasajes de esas ideas, recogidos luego en los planes de gobierno, son altamente representativos de esa línea de pensamiento:

"Esta revolución se está haciendo para que el Perú deje de ser un país dependiente y subdesarrollado. El gobierno de la Fuerza Armada concibe el desarrollo como un proceso revolucionario de transformaciones estructurales en las relaciones básicas de poder en los órdenes económico, político, social y cultural" (Velasco Alvarado, 1970)

"En un mundo crecientemente interrelacionado, los países subdesarrollados son también dependientes. Y aunque no lo son en idéntica medida, todas nuestras naciones acusan el impacto de la penetración imperialista. La dependencia como el subdesarrollo se origina en la economía pero de allí se

proyecta sobre toda la vida de nuestra sociedad. Y por eso la lucha antiimperialista, que es lucha contra la dependencia, no puede circunscribirse a una parcial aunque decisiva, dimensión económica, sino que tiene que librarse también en los campos de la política, la ideología y la cultura" (Velasco Alvarado, 1971a)

"La inversión privada extranjera si bien crea formas de modernización económica sirve en las actuales condiciones como mecanismo de succión de la riqueza de los países latinoamericanos. Paradójicamente, pese a nuestra condición de naciones en vías de desarrollo, somos en realidad exportadores de capitales y financiadores del espectacular desarrollo de los países altamente industrializados (Velasco Alvarado, 1971b).

Durante la "primera fase" del gobierno militar peruano (término acuñado para referirse al período de Velasco Alvarado), la estrategia de desarrollo económico se caracterizó por promover cambios en la estructura de la propiedad y aumentar considerablemente el peso del Estado en la gestión productiva con vistas a contribuir a una economía integrada e industrializada. Esas transformaciones se manifestaron en distintos planos: reforma agraria, establecimiento de comunidades laborales, creación de una forma de propiedad colectiva social, estatización y expansión del complejo de empresas públicas.

Este fuerte acento en los factores de poder emanados de la propiedad del capital se hizo particularmente notorio en el tratamiento de las ET. Controlar sus vínculos con la economía internacional exigía reemplazar o coparticipar en la propiedad de sus empresas existentes y futuras. Cabe recordar que en 1968, las empresas extranjeras controlaban el 87% del capital en los sectores minero y petrolero y el 37% en la industria manufacturera.

Pese a los tajantes pronunciamientos ya expuestos sobre las inversiones extranjeras, no cabe deducir de ellos una voluntad de excluirlas del escenario peruano. Hasta en momentos tan conflictivos como fue el acto inicial de ocupación militar de las instalaciones de la International Petroleum Corporation (IPC) y su expropiación - lo que provocó la aplicación estadounidense de la enmienda Hickenlooper y un bloqueo inicial de créditos - se aseveró que "los postulados de la Revolución no sólo respetan sino que alientan la inversión foránea, siempre que esté acorde con la legislación e intereses del Perú" (Velasco Alvarado, 1971c).

En el marco de esa política de no exclusión, pero sí de firme regulación por la vía preferente de la propiedad, es que debe entenderse la estrategia que el gobierno de Velasco Alvarado trató de aplicar a los capitales transnacionales en el sector industrial (y con más razón aún en los sectores primarios). La capacidad real de inscribir el funcionamiento de ese capital dentro de los objetivos gubernamentales enunciados estuvo no obstante sujeto a vaivenes, con fuertes variaciones en los instrumentos aplicados y, en algunos momentos, hasta en los objetivos

perseguidos.

Difícilmente podría omitirse, entre las causas de esa inestabilidad de la política hacia las ET, las que derivan de la propia dinámica restructuradora que imprimió el gobierno a la economía peruana, de los resabios conservadores que afloraron en ciertos aspectos de su política económica y de la influencia ejercida por ciertos fenómenos externos.

Como se confirma en distintos estudios del período, la década del 70 se inició con una posición favorable en la balanza comercial y de pagos, un alto nivel de capacidad ociosa en el sector industrial y favorables términos de intercambio que se prolongaron hasta 1974. Lo anterior, conjuntamente con el espectacular aumento de los gastos e inversiones públicas permitió un crecimiento anual del PBI del 6% y una tasa de inflación reducida a sólo el 5% anual promedio para el período 1969-72. La crisis pesquera, el estancamiento de la agricultura y de la minería y el aumento de las importaciones hacia 1973, anunciaron el inicio de un período marcado por los déficit de balanza de pagos y el incremento de las presiones inflacionarias. La resistencia a realizar la reforma fiscal, el manejo rígido y ortodoxo de los aspectos monetario-crediticios y cambiarios, a la vez que los déficit en el comercio exterior, fueron agravando los problemas de financiamiento. La brecha fiscal se fue abriendo, entre otros factores, por el control de precios y tarifas públicas y la intensidad de las inversiones estatales. El déficit presupuestal se elevó entonces hasta alcanzar un 5,5% del PBI en 1975. El masivo recurso al financiamiento externo, por último, aunque permitió postergar transitoriamente los anteriores desequilibrios, terminó gestando otros nuevos, dada la gravitación que el pago de los intereses impuso a la balanza de pagos.

Estos dos ciclos de la economía peruana, estrechamente ligados al desarrollo de su balanza de pagos, influyeron en los márgenes de maniobra del Estado peruano frente a las ET: favorablemente el primero, negativamente el segundo. Aunque no cabe asignarles un valor determinante por sí mismos, advierten sobre las debilidades financieras que, especialmente después de 1973, gravitaron en la acción gubernamental (Parodi, 1983). No debe olvidarse que las nacionalizaciones mineras y el inicio de la construcción de los oleoductos - pieza importante en la política petrolera - ocurrieron en el segundo período.

Sin perjuicio de que las más incisivas acciones del Estado peruano frente al capital extranjero se refirieron a los sectores primarios, el gobierno de Velasco Alvarado señaló la industrialización como el objetivo final en el camino de la independencia económica del Perú. Se destacaban como esenciales en el crecimiento industrial su carácter autosostenido, integrado y nacional. Los dos primeros, en otras palabras, traducían la necesidad de profundizar la sustitución de importaciones. El tercero aludía a la exigencia de una mayor participación y control nacional en las empresas industriales, habida cuenta del claro dominio que en el sistema manufacturero ostentaban las firmas extranjeras. Para alcanzar esto último, se alentaba su asociación o transformación en empresas mixtas (de acuerdo con el régimen que el Pacto

Andino estableció a ese respecto).

Todos estos objetivos pretendían respaldar a una burguesía local que había prosperado bajo el amparo estatal en la década de los 60, pero cuyo desarrollo fue constreñido por el poder hegemónico que imponían, por un lado, un reducido grupo exportador ligado a la banca, y por otro, las empresas manufactureras extranjeras. Al desbaratar el primer frente y redefinir las condiciones del segundo, el gobierno velasquista trató de alentar al sector empresarial industrial. Esa actitud de apoyo se desvaneció, sin embargo, cuando el gobierno peruano fue asumido el papel de contraparte principal en las negociaciones con las ET; o sea, cuando el avance estatal comenzó a amenazar las posiciones del capital privado local y, principalmente, cuando esa amenaza se hizo efectiva con la gestación de la comunidad industrial (participación laboral en el capital de la empresa, financiada con deducciones sobre las utilidades). "Bajo un régimen militar, con un Estado fuerte y un gobierno cerrado, la asociación directa entre capitalistas locales y extranjeros deja de tener importancia como elemento intermediador...". "La situación política hace que el nexo intermediador se traslade del gremio al Estado, del contacto abierto del capitalista nativo con el poder público, al contacto directo y en privado del capital extranjero con los detentadores del poder" (Durand, 1982).

Justamente, la implantación de la comunidad industrial era compatible con el objetivo de control nacional. Pero, a su turno, podía significar un control indirecto del Estado sobre los capitales locales y extranjeros. En este último caso, la aplicación de la norma fue muy estricta ya que se estipuló que su conversión a mixtas debía producirse taxativamente en 15 años, mientras las restantes no estaban sujetas a un plazo determinado. Por fin, desde que el Estado reservó para sí las industrias básicas (siderurgia, química básica, metalurgia no ferrosa, fertilizantes, cemento y papel), las empresas extranjeras instaladas en esas ramas debieron firmar contratos con aquél para hacer efectiva la transferencia de sus activos. Todo este andamiaje legal incidió sobre el capital local pero, ciertamente, fue el capital transnacional el más afectado puesto que, en general, había optado por una estrategia de control mayoritario, sobre todo en las empresas de mayor tamaño. Esa era la situación predominante de las transnacionales norteamericanas, pero también las de otros orígenes (con la excepción de las francesas e italianas).

La presencia de las ET en el sistema industrial peruano fue lógicamente reducido. Antes del régimen de Velasco, su participación en el sector industrial moderno representaba un 7,3% del PBI. Al final del mismo había descendido al 4,7% (Fitzgerald, 1976). Esta alteración obedeció casi exclusivamente a las políticas internas del gobierno peruano, antes que a la mecánica de su transformación en empresas mixtas (según el régimen aprobado por el Pacto Andino). El hecho de que ese descenso relativo coincidiese con un incremento de la participación estatal (de 0,4% a 4,7% del PIB), abona en ese sentido. Pero también lo demuestra la caída de la participación del capital nacional y su muy escasa iniciativa de absorber o coparticipar con subsidiarias transnacionales. La hipótesis sobre la presencia decisiva del Estado

se confirma cuando se observa que las empresas mixtas más importantes que pudieron constituirse fueron, precisamente, aquéllas en que se hizo presente el sector público (y no el capital privado nacional) asociándose con el capital transnacional: Bayer, Tractores Andinos, Motores Diesel Andinos y Máquinas y Herramientas Andinas. La idea inicial de coparticipación capital local-capital extranjero fue dando paso, pues, a *joint ventures* en que el primero era sustituido por el Estado, a través de sus empresas públicas (Mytelka, 1979).

Un aspecto importante en la evaluación de la política aplicada reside en el hecho de que el grado de dominio y concentración de las ET no se modificó en la misma proporción que su declinación en el producto industrial. Si en 1971, el 52,7% de la producción total de sus establecimientos se generaba en grupos industriales en donde los mismos participaban con más de la mitad de la producción, en 1974 esa proporción fue de 46,1%. Para los mismos años, la presencia de un establecimiento con capital extranjero entre los cuatro establecimientos líderes había pasado de 77% a 74% dentro de los 78 grupos industriales. Ratificando lo anterior, mientras en 1971, el 85% de la producción manufacturera provenía de grupos industriales donde, por lo menos, uno de los establecimientos líderes era una empresa transnacional, ese porcentaje apenas declinó a 77%, tres años después (Mytelka, 1979). Esto sólo puede explicarse por la pasividad u omisión estatal en los restantes planos de la política industrial. Los rasgos proteccionistas en las áreas crediticias, fiscales, arancelarias y la rígida adscripción a la estabilidad cambiaria y salarial se combinaron, además, para mantener las ganancias y el poder oligopólico de las transnacionales (Ogata Shimokawa, 1981).

Las otras dimensiones de la regulación de las ET en el Perú son las instituidas por el Pacto Andino, que ya han sido comentadas. Salvo la racionalización de la producción automotriz, reduciendo firmas ensambladoras y determinando porcentajes de integración nacional en el valor agregado, todas las demás normas (control de remesas, reinversión, créditos y tecnología) demostraron poco éxito en su aplicación, no obstante haber sido Perú uno de los más tenaces impulsores de la Decisión 24.

En efecto, es elocuente que de 404 contratos de transferencia tecnológica estudiados en 1976, una gran mayoría contenían cláusulas de injerencia en la gestión y suministro de materias primas y otros bienes. También resulta significativo que numerosas empresas locales, mediante los llamados "acuerdos de caballeros", hayan facilitado a las transnacionales la evasión de los controles sobre las remesas al exterior por concepto de regalías (Parodi y González Vigil, 1982).

Para concluir, sin la pretensión de realizar una evaluación global de la experiencia peruana, conviene destacar aquellos aspectos de su política económica que más debilitaron el cumplimiento de su objetivo propuesto de mayor autonomía. En primer lugar, la dependencia fue crecientemente conceptualizada como una condicionante externa del desarrollo nacional. Por tanto, en su teoría y práctica políticas, el Estado peruano concibió el enfrentamiento al poder de las ET como una negociación en la que su posición era respaldada por una sociedad solidaria

con esa defensa de los intereses nacionales. La creencia en que el liderazgo estatal podía por sí sólo alinear a los distintos sectores tras esos objetivos significó la sobrevaloración de una burguesía nacional débil y supeditada al propio Estado y al capital transnacional.

En segundo lugar, el régimen militar decidió disputar el poder de las transnacionales, preferentemente, a nivel de las relaciones de propiedad de los sectores básicos. Por cierto, adoptaba así una posición radical puesto que a partir de esas orientaciones necesariamente más conflictivas que aquéllas vinculadas a los procesos de regulación, entraba a disputar el excedente generado y su canalización hacia objetivos prioritarios. Sin embargo, en flagrante contradicción con esos propósitos, todas las políticas macroeconómicas (cambiaria, monetario-crediticia, fiscal, arancelaria, salarial), y en especial las referidas al sector industrial, estuvieron desarticuladas de esas reformas estructurales. El intento de cambios profundos en la propiedad minera y petrolera, como eje de una política de mayor control del poder transnacional en Perú y, simultáneamente, la vigencia de una política convencional en otros frentes de la economía, fueron abriendo paso a crecientes desequilibrios macroeconómicos que se expresaron principalmente en las relaciones financieras internas y externas. Respecto a esto último fue gravitante, al comienzo, el bloqueo norteamericano de créditos. Luego, entre otros factores, los propios acuerdos concertados con las ET y el carácter liberal de las políticas financieras incentivaron el endeudamiento externo. Ese fenómeno era visto como un problema de balanza de pagos y no hubo frente a él las mismas prevenciones que provocaba la inversión productiva transnacional. Sin embargo, como surge del análisis, el régimen peruano fue siendo atezado por restricciones crecientes en materia de financiamiento. Estas limitaciones, más allá de los logros obtenidos, debilitaron progresivamente su grado de autonomía en las definiciones políticas y estimularon las mayores concesiones que, con el tiempo, Perú fue otorgando al capital transnacional.

### C. EL CASO MEXICANO

A fines de los 60 y principios de los 70 había aumentado en los círculos oficiales - y sobre todo en los académicos - mexicanos la prevención ante la alta concentración que las transnacionales mostraban en ramas estratégicas. "Ese control se ejerce, precisamente, en aquellas actividades que son la clave para un desarrollo económico acelerado y, especialmente, para un proceso de industrialización sólido y tecnológicamente avanzado. La participación en el valor de las industrias más dinámicas va desde casi 50% en equipo de transporte hasta más del 80% en la industria del hule... y ciertos productos alimenticios" (Sepúlveda y Chumacero, 1973). Autores como Aguilar (1977), Ceceña (1971) y Carmona (1970), por su lado, habían denunciado tiempo atrás la agudización de ese fenómeno.

La reacción que el gobierno mexicano planteó a las fuertes tendencias a la concentración

transnacional en su sistema económico y los desequilibrios que la acompañaban, se plasmó orgánicamente en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973. Esta disposición dio origen al Registro y a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE) y a ello se agregó posteriormente la Ley sobre la Transferencia, Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

A la par de otras experiencias latinoamericanas en curso en el mismo período, ese dispositivo legal no tuvo por objeto disminuir el ingreso de capitales externos sino estimular la participación de los inversionistas locales en el capital y dirección de las empresas que aquéllos controlaban. Se pretendía así complementar la inversión extranjera con la nacional, evitando el desplazamiento o la competencia en áreas que esta última cubría adecuadamente. Otros objetivos destacables de esa política fueron los de aumentar la contribución de las ET al empleo, a la integración nacional de la producción y a la descentralización geográfica de actividades; lograr efectos positivos en la balanza de pagos y evitar la ocupación de posiciones monopólicas en los mercados en que dichas empresas participaban. Adicionalmente, las normas dictadas en materia tecnológica procuraban impedir la inclusión de cláusulas restrictivas en los contratos y reducir sus plazos de vigencia. El registro de esos contratos fue ampliado en 1978, incorporándose nuevos motivos para calificar la procedencia de su inscripción y la posibilidad de sancionar los procedimientos fraudulentos en esa materia.

Sin lugar a dudas, la política de "mexicanización" o participación mayoritaria de capitales nacionales en las empresas con inversión extranjera fue el hecho más significativo y novedoso que contenía la ley aprobada. El requisito según el cual la nueva inversión extranjera no podría tener una participación de capital mayor del 34% en la explotación y aprovechamiento de sustancias minerales bajo concesión especial, superior al 40% en la industria petroquímica secundaria y en la fabricación de componentes de vehículos automotores, o por encima del 49% en todas las demás actividades que no estuviesen reservadas al Estado o a nacionales, representaba un giro importante de la política económica en esa materia. Aunque estas normas no eran aplicables a las ET ya instaladas sino a las nuevas, ello no disminuía excesivamente su trascendencia. Así, por lo menos, lo entendieron los inversionistas extranjeros que objetaron con distinto énfasis estas normas o aquéllas que extendían su alcance a los órganos de administración, al limitar su intervención a un coeficiente no superior al que tuvieran en el capital de la empresa. En cambio, otras disposiciones acerca de las actividades reservadas al Estado o a ciudadanos mexicanos sólo vinieron a sistematizar en un mismo cuerpo legal las distintas y dispersas medidas que habían sido tomadas con anterioridad.

Las funciones de control y administración de los criterios y requisitos correspondientes quedaron a cargo de la CNIE, la que podía alterar el porcentaje general en casos excepcionales, como fue la situación de las empresas maquiladoras que pudieron constituirse y operar hasta con un 100% de capital extranjero. Correspondía a esta Comisión, autorizar también la adquisición de más del 25% de una empresa o más del 49% de sus activos fijos por parte de ese capital.

Con el patrocinio de dicha Comisión y otros organismos oficiales se instrumentaron mecanismos para apoyar operativa y financieramente los objetivos de promoción de la inversión mexicana. Se crearon así los fideicomisos de mexicanización, de mexicanización parcial y la mexicanización por venta de acciones en la Bolsa de Valores. Estos procedimientos pretendían estimular a los inversionistas locales a contrarrestar la presencia mayoritaria extranjera en ciertos sectores, expandiendo las actividades y las líneas de producción de las empresas nacionales establecidas y fomentando la adquisición de acciones en poder de empresarios foráneos. En la consideración de los proyectos de inversión extranjera, a su vez, se introdujeron criterios tales como el presupuesto de divisas en la evaluación de sus efectos y el examen de los contratos en materia de control tecnológico. En cuanto a los objetivos de relocalización y mayor empleo, dichas inversiones fueron incorporadas al régimen general de promoción e incentivos fiscales.

Más de una década de aplicación de estas normas reguladoras del capital transnacional en México posibilitan una evaluación del alcance que tuvieron y su efectividad. Una primera perspectiva en esa dirección, consiste en verificar si la aversión que los inversionistas extranjeros manifestaron ante la mexicanización se reflejó en el ritmo de su participación. De un análisis del cuadro 5 y el gráfico 5 podría afirmarse, en términos generales, que la evolución en el ingreso de capitales no parecería correlacionarse con la implantación de dicha ley. Si en el período 1961-69 los flujos anuales de IED total alcanzaron los 562 millones de dólares de 1980, esta cifra se elevó a 858 millones durante el período 1970-77 y a 1.819 millones durante 1978-82. La inversión de Estados Unidos, muy importante en México, creció a un ritmo menor entre estos tres períodos, pasando de 314 a 367 y 606 millones respectivamente, con una evolución similar de la inversión en la manufactura (de 282 a 287 y 482 millones). Sus variaciones a lo largo del período obedecieron con mayor intensidad a los ciclos internos de la demanda agregada, a las ganancias internas de las empresas y a las expectativas producidas por el auge petrolero, antes que a las regulaciones comentadas.

La participación de las ET en la producción manufacturera se mantuvo, durante este período, a niveles muy elevados. A pesar de que entre los años 1970 y 1975, dicha participación bajó de 34,9% a 28,1%, la misma se vio incrementada en los estratégicos sectores de producción de bienes de consumo duradero (61,5% a 64,7%) y de bienes de capital (35,6% a 37,5%). Con preferencia, su inversión se dirigió a la producción de maquinaria, productos químicos, equipos de transporte y alimentos. Es en estos sectores que las ET han exhibido el más alto grado de concentración a lo largo de la década del 70. El caso extremo se observa en la industria automotriz terminal, donde casi el 100% era controlado a mediados de los 80 por seis transnacionales<sup>4</sup>. Además, dado que las tres cuartas partes de su inversión se dirigió y cubrió casi todo el espectro industrial, su predominio o presencia en el liderazgo industrial se mantuvo en casi todas las ramas, salvo en aquellas reservadas al Estado o con altas mayorías nacionales

---

4. Vehículos Automotores Mexicanos (VAM), única empresa mixta con mayoría nacional, fue transferida en su totalidad a la Renault en 1983.

(petroquímica, productos metálicos, siderurgia y componentes de vehículos automotores). "El auge reciente de la inversión extranjera en México se concentró en una consolidación de las empresas transnacionales en los sectores que ya controlaban" (Jacobs y Peres, 1982).

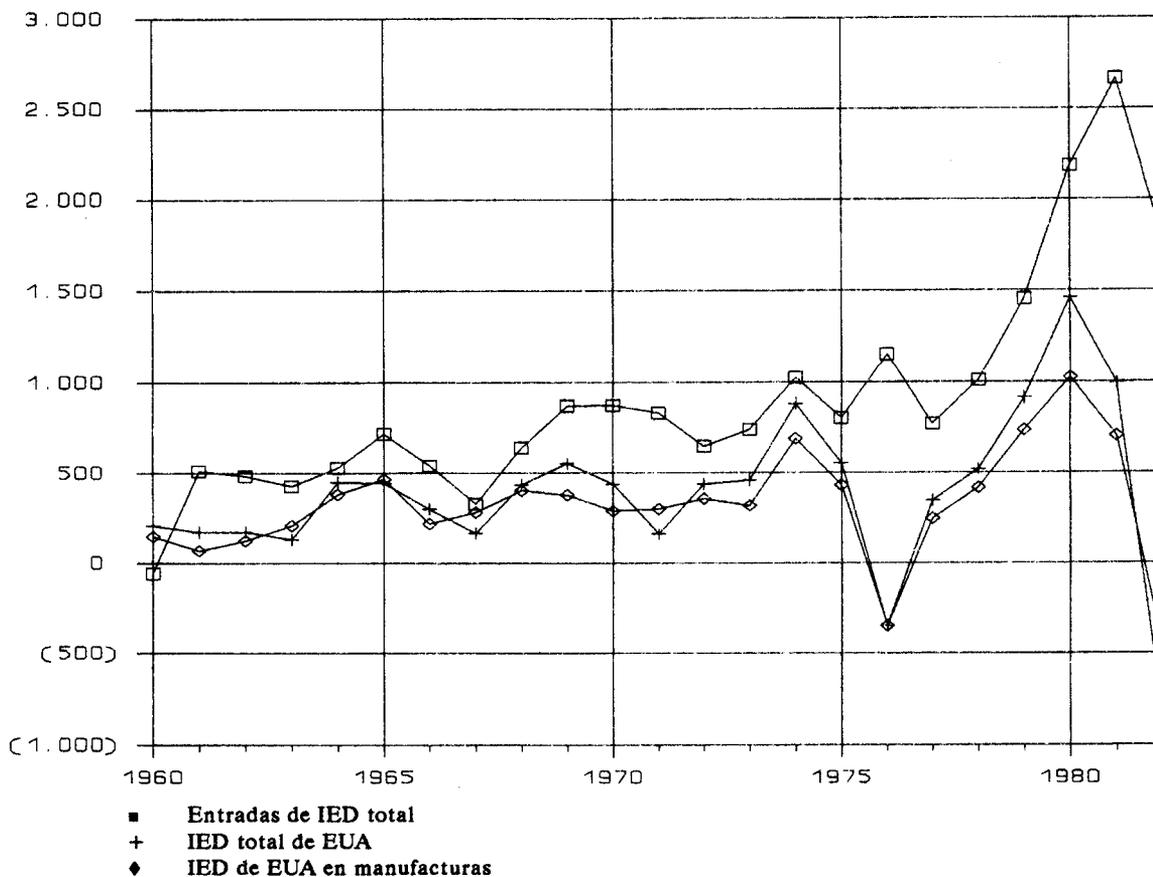
**Cuadro 5**  
**EVOLUCION DE LA IED**  
**EN MEXICO (1960-82)**  
(en millones de US\$ de 1980)

AÑO	ENTRADAS DE IED TOTAL	SALIDAS DE IED DE EUA	
		Total	Manufacturas
1960	(55)	209	150
1961	511	172	69
1962	485	174	126
1963	427	133	208
1964	531	448	382
1965	721	444	468
1966	542	302	221
1967	328	169	283
1968	643	434	403
1969	874	553	379
1970	877	438	289
1971	834	162	301
1972	650	437	358
1973	742	460	321
1974	1.027	885	693
1975	807	554	432
1976	1.156	(348)	(348)
1977	772	348	248
1978	1.011	518	417
1979	1.455	916	736
1980	2.184	1.464	1.026
1981	2.666	994	707
1982	1.780	(862)	(474)
Promedios anuales			
1961-69	562	314	282
1970-77	858	367	287
1978-82	1.819	606	482
Tasas de crecimiento (%)			
1960-69		11,4	10,9
1969-77	(1,5)	(5,6)	(5,2)
1977-82	18,2		

**Fuentes:**

(i) Entradas de IED (1960-79): Banco de México, Subdirección de Investigación Económica (1982); (ii) Entradas de IED (1980-82): Fondo Monetario Internacional: Balance of Payments Statistics; (iii) Salidas de IED de Estados Unidos (1960-82): U.S. Department of Commerce: Survey of Current Business.

**Gráfico 5**  
**EVOLUCION DE LA IED EN MEXICO**  
(en millones de US\$ de 1980)



Un factor central que influyó en la actitud de esas corporaciones, y que nos introduce de lleno en el análisis del proceso de mexicanización, es el nivel en que efectivamente se logró la postulada transferencia en el control de su capital. A fines de 1981, la participación extranjera en el capital de las 5.731 filiales existentes seguía siendo mayoritario en el 46,2% de los casos. En la industria, ese dominio mayoritario era más elevado, alcanzando al 48,2% de las 2.964 filiales que actuaban en el sector (Villarreal, 1983). Esto debe confrontarse con la situación prevaleciente en el año 1970, antes de que la ley fuera aprobada, en que el mencionado porcentaje en la industria de transformación se situaba en un 78,8% (Fajnzylber y Martínez Tarragó, 1976). Pero también habría que subrayar que el capital extranjero logró mantener importantes posiciones mayoritarias en ramas tales como la de alimentos, bebidas, textiles, calzado y prendas de vestir, muebles y accesorios (excepto de metal), celulosa, papel y cartón, productos químicos, maquinaria y equipos eléctricos y equipos de transporte.

A la luz de estas informaciones, puede afirmarse que las ET, pese a sus resistencias, debieron plegarse a un esquema de coparticipación en la propiedad de sus subsidiarias en

México, pero lograron que dicho esquema se aplicara sólo parcialmente. Ello fue así, sea por la flexibilidad que se imprimió al citado proceso de mexicanización, sea por la política de esas empresas de adquirir o absorber establecimientos nacionales (más que instalar nuevos). A título de ejemplo, en la industria alimenticia, dos tercios de las filiales con mayoría extranjera en 1978 fueron constituidas por adquisición de firmas locales ya establecidas (Ramírez de la O, 1983). Pero sobre todo debe tenerse presente que el proceso de mexicanización respetó la presencia extranjera mayoritaria en las empresas ya existentes, imprimiendo en consecuencia un factor previo de mantenimiento de alta participación.

Sin perjuicio de la aplicación de la ley, cabe reconocer que una participación minoritaria pero muy amplia del capital extranjero (por lo general, en el rango de 25 a 49%), aunque colocó al capital nacional en una mejor situación negociadora, fue muchas veces insuficiente para neutralizar el amplio dominio que las ET pudieron ejercer sobre las empresas en copropiedad. Las reconocidas ventajas tecnológicas, financieras y comerciales de las ET, así como su integración productiva internacional les permitió añadir poderosos elementos de dominio que pudieron superar o combinarse efectivamente con los que procedían de la propiedad.

Por otra parte, según lo que algunos autores entendieron como un error interpretativo de la ley, una filial que era mexicanizada y tenía 49% de participación extranjera estaba en condiciones de adquirir libremente una empresa mexicana en su propia rama de actividad o en otra (Nadal, 1977; Bennett y Sharpe, 1981). Ese sistema de encadenamiento de empresas, permitió que las transnacionales no renunciaran en absoluto al ejercicio del control a través de la propiedad del capital, multiplicándolo de modos que las estadísticas no alcanzan a reflejar.

Esta influencia privilegiada se logró, asimismo, por la ubicación clave de las filiales o de las empresas bajo su área de influencia en lugares estratégicos dentro de los complejos productivos y ejerciendo el control que permitían sus estructuras oligopólicas. Como ilustración, es evidente que la existencia de una mayoría nacional en las empresas proveedoras de insumos para alimentos procesados, o en aquellas que producen componentes para la industria automotriz no ha permitido a los capitales locales comandar ni los complejos agroindustriales ni el complejo automotriz. En este último, la posibilidad de articular pequeñas o medianas empresas nacionales o mixtas de la rama metalmecánica al sistema de terminales no representó una pérdida de control para las ET que ahí actuaban, puesto que las normas de fabricación, las etapas más especializadas, la comercialización y el financiamiento de los automotores siguieron bajo su dominio.

Puede concluirse que, aún cuando la presión producida por la política de mexicanización indujo a algunos cambios en las estrategias corporativas, orientándolas a nacionalizar ciertos segmentos de sus procesos de producción o descentralizar algunos de ellos, lo anterior pudo llevarse a la práctica sin menoscabo de sus patrones de control sobre las actividades claves en que participaban las ET.

Una faceta representativa de las dificultades experimentadas por la política de asociación de capitales para modificar las estrategias de las ET, la brinda lo ocurrido en materia de comercio exterior y balance de pagos. En el período 1971-73, previo a la ley de inversiones extranjeras, el déficit de las empresas con participación extranjera representó un 30,2% del déficit comercial total. Ese porcentaje se redujo a un 17,0% para los años 1974-76. No obstante, el déficit comercial externo de dichas empresas retomó niveles altos en los tres años posteriores cuando alcanzó un 60,0% del déficit total mexicano en ese período. En los años 1980 y 1981, su saldo comercial negativo fue incluso superior al déficit comercial nacional (105,0% y 116,5%, respectivamente). En ese bienio, el ingreso de nuevas inversiones directas más los créditos externos obtenidos por dichas empresas no llegaron a compensar ni un tercio de la suma de su déficit comercial y sus remesas al exterior.

Por supuesto, puede aducirse que ese comportamiento deficitario, antes que por la propia estrategia y articulación internacional de esas filiales, fue determinado por los problemas estructurales de la economía mexicana y acentuado por los lineamientos que asumió la política gubernamental en los últimos años: tipo de cambio sobrevaluado, libre convertibilidad de la moneda nacional y creciente apertura comercial (Schatán, 1981). En condiciones de intensa expansión productiva y alta dependencia exportadora del petróleo, se entró entonces en lo que se ha dado en llamar la etapa de desustitución de importaciones. El índice de participación de las importaciones sobre la oferta total de manufacturas subió de 19,0% en 1977 a 31,0% en 1980, en una tendencia creciente que se quebró con la crisis financiera de 1982. Esa propensión a importar se acentuó en el caso mexicano por la presencia de ciertos elementos estructurales, el más importante de los cuales fue el escaso desarrollo que tenía el sector de bienes de capital. La intensa inversión de los 70 se transformó en un desproporcionado crecimiento de las importaciones, habiéndose ingresado del exterior cerca de la mitad de la oferta total por ese concepto.

Los resultados de la política mexicana hacia las ET se evidencian también en otros rubros del balance de pagos. A diferencia de lo sucedido en otros países de la región, las políticas activas hacia el capital extranjero no lograron abatir la persistente saldo negativo del balance directo de divisas de la inversión extranjera. El cuadro 6 muestra un deterioro creciente de este balance, pasando de un saldo anual negativo de 57 millones de dólares de 1961-69 a 227 millones durante 1970-77.

Los saldos anuales negativos se producen por un elevado pago anual por concepto de inversión extranjera, que superan incluso las elevadas cifras de inversión que recibe México (véase gráfico 6). Este fenómeno se registra por igual en la inversión de origen norteamericano, como en la europea y japonesa, y afecta tanto la inversión en sectores primarios como manufactureros. Recién a principios de los 80, los considerables influjos de IED que se producen en algunos años vuelven positivo el balance de divisas.

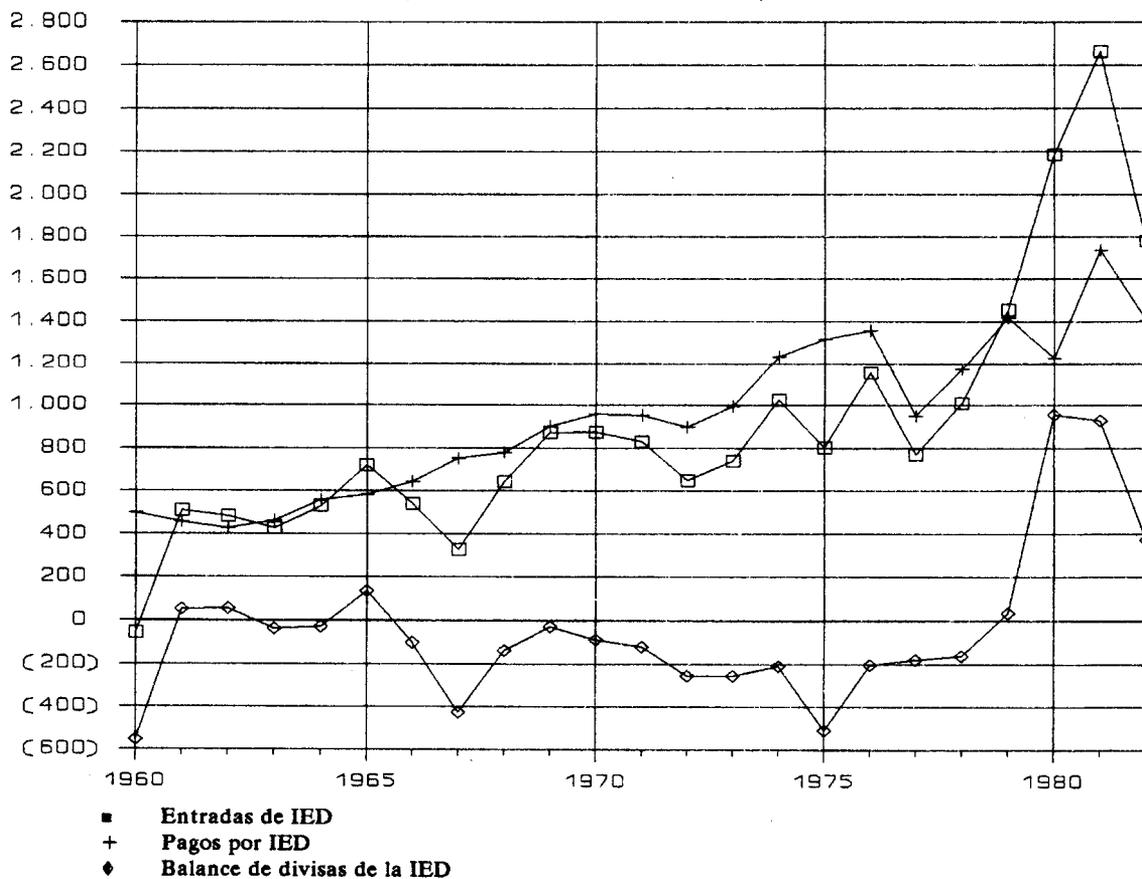
**Cuadro 6**  
**BALANCE DE DIVISAS DE LA IED EN MEXICO (1960-82)**  
(en millones de US\$ de 1980)

AÑO	IED TOTAL			IED TOTAL DE EUA			IED DE EUA EN MANUFACTURAS		
	IED	Pagos	Balance	IED	Pagos	Balance	IED	Pagos	Balance
1960	(55)	500	(555)	209	244	(35)	150	130	20
1961	511	458	53	172	210	(38)	69	115	(46)
1962	485	430	56	174	248	(74)	126	130	(4)
1963	427	462	(36)	133	222	(90)	208	140	68
1964	531	559	(28)	448	330	118	382	198	184
1965	721	582	138	444	347	98	468	226	242
1966	542	643	(101)	302	351	(49)	221	244	(23)
1967	328	755	(427)	169	347	(178)	283	248	35
1968	643	782	(138)	434	415	18	403	326	77
1969	874	903	(29)	553	456	97	379	362	18
1970	877	963	(86)	438	405	33	289	338	(49)
1971	834	955	(121)	162	324	(162)	301	272	29
1972	650	902	(252)	437	458	(21)	358	372	(14)
1973	742	997	(256)	460	548	(88)	321	428	(107)
1974	1.027	1.234	(207)	885	736	149	693	533	160
1975	807	1.317	(509)	554	729	(175)	432	552	(119)
1976	1.156	1.360	(204)	(348)	109	(457)	(348)	34	(382)
1977	772	951	(180)	348	459	(111)	248	283	(35)
1978	1.011	1.173	(161)	518	729	(211)	417	566	(149)
1979	1.455	1.420	35	916	922	(7)	736	702	35
1980	2.184	1.227	957	1.464	1.167	297	1.026	877	149
1981	2.666	1.736	929	994	1.426	(431)	707	1.103	(396)
1982	1.780	1.406	373	(862)	(1.214)	352	(474)	(902)	428
Promedios anuales									
1961-69	562	619	(57)	314	325	(11)	282	221	61
1970-77	858	1.085	(227)	367	471	(104)	287	351	(65)
1978-82	1.819	1.392	427	606	606	0	482	469	13
Tasas de crecimiento (%)									
1960-69		9,9	(12,8)	10,6	12,9	21,9	12,1	17,8	
1969-77	(1,5)	0,7	25,4	(5,6)	0,1		(5,2)	(3,0)	
1977-82	18,2	8,1							

**Fuentes:**

(i) IED total (1960-79): Banco de México, Subdirección de Investigación Económica (1982); (ii) IED total (1980-82): Fondo Monetario Internacional: Balance of Payments Statistics; (iii) IED de Estados Unidos (1960-82): U.S. Department of Commerce: Survey of Current Business.

**Gráfico 6**  
**FLUJOS TOTALES DE IED EN MEXICO**  
(en millones de US\$ de 1980)



No obstante, otras características de la industria mexicana y del modo particular con que se implantó el capital extranjero en ese país han tenido peso decisivo en el déficit comercial generado. La industria mexicana en general - y las ET que en ella operan, en particular - han estado casi totalmente volcadas al mercado interno. Los intentos por corregir esta situación mediante la aplicación de instrumentos de política económica no fueron fáciles de conciliar con las políticas del capital transnacional. Ello es particularmente claro en el sector automotor. En efecto, cuando la política mexicana de integración nacional en el sector pretendió establecer una cierta restricción sobre el volumen y la diferenciación de productos, las empresas extranjeras reaccionaron a la aplicación simultánea de ambos instrumentos. Así, cuando el gobierno establecía cuotas de producción, las terminales utilizaban la diferenciación de los productos para fraccionar el mercado y conquistar mayores ganancias oligopólicas por la vía de los precios. En cambio, cuando la política gubernamental se orientaba hacia una estandarización de normas de producción (y de precios), las empresas procuraban evitar medidas de cuotificación conservando el control por la vía de las cantidades producidas. Si bien el volumen de importaciones era inversamente proporcional a la integración nacional de las unidades, ésta última estaba sujeta

a topes rígidos. Por su parte, las importaciones eran directamente proporcionales al ritmo de producción y/o su diferenciación. En consecuencia, la resistencia de las ET a permitir el control simultáneo de ambos aspectos tornaba recurrentes los problemas de déficit comercial del sector automotor mexicano, sobre todo en etapas de expansión económica y de mayor concentración del ingreso.

La opción exportadora surgió entonces en 1969, como una forma de compensar las crecientes importaciones que realizaba el sector automotor. Esto significaba revisar algunas orientaciones de las ET en el mercado regional o mundial. Los subsidios del gobierno mexicano para estimular esa apertura hacia los mercados exteriores, implicaron ampliar aquéllos con los que ya contaban las ET (estimados en más del doble de su formación bruta de capital en el período 1970-1975) y diseñar políticas comerciales. Pero, adicionalmente, el gobierno mexicano debió flexibilizar los instrumentos con que regulaba la integración nacional o la sustitución de importaciones de componentes, lo que demostraba que su margen de maniobra en ese campo se veía constreñido. En efecto, en 1977 se introdujeron nuevos grados de integración mínima, junto con lo cual se estableció que aquellos niveles superiores al mínimo se premiarían con disminuciones en los requerimientos de compensar importaciones con exportaciones. A su vez, el cumplimiento de los niveles de contenido nacional y un aumento del volumen exportado, permitía aumentar la cuota de fabricación y modelos asignados a cada empresa (Lifschitz, 1985; Ramírez de la O, 1983). Con lo cual, el problema deficitario continuaba en pie y además, la industria automotriz volvía a recrear la relación de integración productiva hacia el exterior a través del comercio intrafirma de componentes.

La consideración conjunta de todos estos factores y el papel estratégico que el capital transnacional ha evidenciado en la dinámica industrial explican su contribución tendencial al déficit en el comercio exterior. La política de mexicanización no modificó ese resultado: "El patrón de comercio exterior de la empresa transnacional se mantiene aún con la participación de los inversionistas locales" (Ramírez de la O, 1983). Las transacciones intrafirma en todos los planos, subrayan la existencia de un proceso de reproducción integrado internacionalmente. Las relaciones que se entablan en su seno han demostrado ser más intensas, solidarias y determinantes que las surgidas por la asociación con los capitales locales.

Si se examina el problema de la transferencia de tecnología, puede concluirse que tampoco aquí se resolvió, en un sentido general, dicha supeditación. La información disponible testimonia que en el caso mexicano, como en otros en que se aplicaron normas similares, dado el comportamiento evidenciado por las grandes empresas locales, el Estado pudo desenvolver una escasa capacidad de negociación. La ley de transferencia de tecnología permitió adquirir un mejor conocimiento de los mecanismos que condicionan la adquisición de tecnología, renegociar contratos y controlar parcialmente las salidas de divisas y el pago de impuestos por esos conceptos. En cierto modo, ello fortaleció la posición negociadora de los compradores de tecnología. Pero los factores de fondo de la dependencia en ese campo no fueron modificados

(Nadal, 1977).

Por lo pronto, no se afectó sustancialmente el proceso de selección tecnológica. En 1980, por ejemplo, de los 8.257 contratos registrados, el 48% correspondían a compra de tecnología en áreas no prioritarias. Tampoco, pudo intervenir en la desagregación de los paquetes tecnológicos en cuyo pago quedaban comprendidos los conocimientos técnicos, las marcas y la asistencia técnica. La alta sensibilidad a la facilidad de acceso (por problemas de competencia inmediata en el mercado) y el escaso interés de las grandes empresas nacionales por promover o adaptar tecnología, las convirtió en su mayor parte en importadoras de ésta. Que el 49% de los contratos registrados a fines de 1981 respondieron al uso de marcas, además, demuestra una clara dependencia de esa adquisición a pautas de calidad y prestigio a nivel de consumo, más que de la propia producción. Por su parte, el pronunciado descenso en el empleo de patentes por las empresas mexicanas constituye un indicador de un manejo más concentrado en la transferencia tecnológica con los consiguientes efectos sobre su poder oligopólico en los mercados donde operan. En una muestra de 77 empresas integrantes de los 50 grupos industriales más importantes en México, más de la mitad contaban con licencias exclusivas de propiedad de empresas transnacionales.

Aunque se contó con elementos que permitían regular los egresos de divisas por concepto de tecnología, sobre éste y otros tipos de control de remesas influyó negativamente la libertad de cambio que facilitaba plenamente las políticas de las empresas extranjeras en esa materia. Una clara incompatibilidad podía percibirse entonces, entre los objetivos de control sobre esas políticas y la irrestricta libertad cambiaria sostenida en México hasta 1982.

Examinada en su conjunto, la política de regulación del capital extranjero en México difícilmente merece el calificativo de fracaso total, si se advierte que creó ciertas condiciones reales - y otras potenciales - para mejorar la posición negociadora del Estado y los empresarios locales. Sin embargo, desde una perspectiva más general y sustantiva, puede afirmarse que su propósito central de consolidar un mayor radio de maniobra ante el poder creciente de las ET efectivamente no cuajó. Ese capital siguió cumpliendo un papel estratégico en la dinámica, la concentración oligopólica y los grandes desequilibrios que caracterizaron la industria mexicana.

Por una parte, desde el punto de vista formal, esa política merece reservas por cuanto procedió a través de disposiciones generales sujetas a problemas de interpretación y a importantes mecanismos de excepción y discrecionalidad que no garantizaban una política coherente. En ciertos casos, como en los contratos de transferencia tecnológica, el control operaba a posteriori de que la negociación entre las partes se producía. Un aparato normativo así diseñado, carente de una articulación con un proyecto industrial que orientara el sentido de sus decisiones y con objetivos incompatibles con la irrestricta libertad cambiaria y crediticia, constituía, sin duda, un frente muy débil para el poder que pretendía contrarrestar. De ahí que una política concebida como de regulación activa por sus propósitos y por algunos de los

instrumentos de que dispuso, se convirtió en la práctica en una política más bien de tipo defensivo y de escaso éxito (Villarreal, 1983).

Por otra parte, hemos visto que la política de asociación obligatoria de capitales demostró ser claramente insuficiente para controlar el dominio del capital extranjero sobre los principales sectores económicos. Las filiales - principalmente norteamericanas - instaladas desde hace tiempo en la industria de ese país, contaron con una normal (cuando no privilegiada) participación en la protección estatal y aprovecharon las orientaciones extremadamente liberales en materia de remesas, repatriación de capitales, acceso al crédito local o internacional y, llegado el caso, incluso, a las importaciones. Para estas filiales, la asociación forzosa con los capitales locales carecía de alto interés. Aunque esa política demostró ser capaz de conducir a una mayor integración de capitales locales en sus filiales, no afectó, en cambio, sus estrategias en los distintos planos de su gestión. Más que limitar su radio de acción, en el mejor de los casos, obligó a modificar sus formas. A dichos efectos, esas empresas utilizaron los vacíos o problemas interpretativos de la ley y las tradicionales ventajas que les proporcionaba la política económica global.

Por cierto, como fue subrayado en ocasión de examinar las políticas del Pacto Andino, la continuidad del dominio transnacional no implicó que la posición de las demás empresas se mantuviese inalterada. En la economía mexicana, las 100 más grandes empresas incrementaron sustancialmente su participación en desmedro de las medianas y pequeñas, al pasar de 19,2% a 28,2% de la producción total entre 1973 y 1979. Los grandes grupos nacionales, a su vez, incrementaron su peso en el seno de esas 100 mayores respecto a las estatales y extranjeras, recurriendo crecientemente a la consolidación de actividades de muchas empresas a través de *holdings* si bien hubo, en mayor medida, una creciente articulación de esas empresas con el financiamiento de la banca internacional (directamente o a través de la banca local). Algo semejante ocurrió con la industria estatal, cuyas 350 empresas principales elevaron su producción a razón de 11% anual en el quinquenio 1977-81, porcentaje que sube a 17% si se incluyen los derivados del petróleo (Jacobs y Peres, 1982). La importancia del financiamiento externo en ese crecimiento fue también muy elevado y se correlacionó con una generalización de prácticas de comercio atado de bienes y servicios (contratos de tecnología, suministro de equipos, insumos y servicios de ingeniería).

Estos elementos de juicio advierten sobre la existencia objetiva de cambios en la estructura del poder económico en la economía mexicana en la década del 70. Pero no rebaten la primacía de las actividades transnacionales en la industria mexicana, como ciertos estudios lo confirman: "En aquellos países subdesarrollados donde el tamaño de la industria es considerable y han habido ciertos avances hacia una mayor participación local, las estructuras industriales (sobre todo en América Latina) son profundamente penetradas por el capital extranjero. Así la promoción de empresas locales que operan en la economía puede implicar simultáneamente la promoción de la influencia de las corporaciones transnacionales" (O'Brien, 1983).

Dos señalamientos son pertinentes en ese sentido. El primero consiste en destacar que el tipo de asociación que más atrajo el interés del capital transnacional fue aquél que le permitía integrar sus actividades en áreas que estaban bajo monopolio estatal o donde la participación de importantes empresas públicas mexicanas, aseguraba una vinculación más directa con el Estado y la asignación de sus grandes recursos. Este campo de relaciones no supuso la participación extranjera en la propiedad, pero permitió al capital transnacional - por la vía de contratos o subcontratos - suministrar diversos servicios tecnológicos, de comercialización, provisión de maquinaria e insumos, y concretar operaciones de coproducción y de financiamiento conjunto. Esas transacciones, sin embargo, quedaron al margen del control estatal y de las definiciones legales que éste adoptó. De manera que el crecimiento de las empresas públicas no significó necesariamente un obstáculo para la expansión transnacional, sino una forma indirecta de consolidarla.

El segundo aspecto a remarcar es que el crecimiento de los grandes grupos privados nacionales no obedeció tanto a los mecanismos de asociación que el Estado mexicano promovió con las empresas extranjeras, sino a su política de acentuar la centralización del capital y la protección de sus ganancias. A las medidas tomadas para ampliar la escala de capitalización de las grandes empresas locales, a las que ya se aludió, cabe añadir la que significó la introducción de la banca múltiple en 1974, como mecanismo de refuerzo a la concentración del crédito y a la expansión de los grupos financieros (asociación entre bancos y empresas productivas) (Quijano, 1981). En años de expansión económica, su mayor conquista de posiciones tuvo como puntales esas orientaciones de la política económica, antes que las que apuntaban a la mexicanización de las empresas extranjeras. Si hubo una articulación con el capital transnacional, ésta fue - en todo caso - más marcada con sus bancos, a través de préstamos directos o aquéllos canalizados por las entidades financieras mexicanas. Pero ni en una ni en otra de esas opciones hubo una amenaza real de las posiciones dominantes que detentaban las empresas productivas transnacionales; por el contrario, el elevado endeudamiento externo de los grandes grupos industriales mexicanos puso más en peligro las suyas, en ocasión de las drásticas devaluaciones y severas contracciones del crédito ocurridas durante 1982.

### III. LA HETERODOXÍA POLÍTICA DE REGULACION DE BRASIL

En la presente sección se analizarán las modalidades y resultados de la política económica brasileña respecto del capital transnacional desde fines de su experiencia liberal hasta la crisis de balanza de pagos que afectó ese país a comienzos de los 80<sup>5</sup>.

A partir de 1968, y hasta 1973, Brasil vivió un período de acelerado crecimiento económico. Esta fase de avance en el proceso de acumulación, comúnmente llamada "el milagro brasileño", fue posible por las condiciones abiertas y los ajustes institucionales llevados a cabo en la etapa depresiva y concentradora anterior. Entre esos ajustes cabe mencionar una reorganización del sistema financiero, la reforma fiscal, los incentivos a las exportaciones manufactureras y la aprobación de normas más favorables hacia las ET.

Por cierto, la dinámica del modelo de expansión económica registrado tendió a depender progresivamente del control oligopólico que el gran capital extranjero ejerció crecientemente en el conjunto de la estructura industrial - sobre todo en el sector de bienes de consumo durables y de bienes de capital - y de las formas de asociación que ese capital transnacional estableció con el Estado y las empresas nacionales. La presencia estatal no se había deteriorado en el precedente proceso de desnacionalización, sino que había retenido un papel que seguía siendo estratégico en sectores básicos para el proceso de industrialización (Lichtensztejn y Trajtenberg, 1991). Según Evans (1980) la importancia adquirida por las empresas públicas era consistente con la estrategia militar de aumentar la centralización política y económica.

Las empresas privadas nacionales, mientras tanto, si bien habían perdido peso en distintas ramas manufactureras, conservaban todavía importantes posiciones y una alta influencia sobre el círculo gubernamental. De este modo, cuando los primeros signos de recuperación económica asomaron al escenario brasileño, la política económica retomó el principio fundamental de protección a la industria nacional, como ocurrió en 1969 cuando se creó el Consejo de Desarrollo Industrial (CDI). Fortalecer a la empresa privada, defender la tecnología nacional, absorber tecnología importada de manera compatible con el desarrollo industrial, invertir en procesos de investigación y desarrollo nacionales, implantar sectores productivos con tecnología de punta, son algunos de esos lineamientos. A esos efectos se otorgó al CDI las facultades y los medios para determinar los sectores prioritarios y asegurar una adecuada protección a la producción nacional.

En la misma dirección, cabe citar la legislación que procuró regular la transferencia de

---

5. Por las características peculiares de la política económica en este país, los rasgos reguladores en ciertos sectores como la informática se prolongaron durante los años 80. El período cubierto por este análisis se prolonga, en consecuencia, en lo que atañe a este sector.

tecnología. En 1970 se creó el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI), entre cuyos objetivos estaba acelerar y supervisar este proceso de transferencia tecnológica. Las disposiciones legales implementadas exigían el registro de los contratos de transferencia de tecnología en el INPI, que debía aprobarlos. Simultáneamente tenían que registrarse en el Banco Central para adquirir derecho a la remisión de utilidades y regalías al exterior. Los contratos podían tener una validez máxima de cinco años con posibilidad de renovación por otros cinco años. El pago de regalías por patentes y marcas o de derechos por asistencia técnica no podía superar el 5% de las ventas netas del producto. En general estas normas no modificaban las que ya estaban estipuladas por la Ley de Inversiones Extranjeras de 1962, pero acentuaban sus controles.

El objetivo último de estas disposiciones en ningún caso era desalentar la IED y la transferencia de tecnología. La actitud del gobierno brasileño había sido tradicionalmente liberal en este campo, aplicando un pragmatismo que lo llevaba a tratar al capital extranjero mediante políticas específicas, generalmente flexibles, o utilizando procedimientos administrativos, antes que por medio de una legislación general. Por un lado, podían observarse disposiciones extremadamente restrictivas al capital extranjero en aquellas áreas específicas para las cuales existían políticas particulares que diferían de las normas globales. En otros casos, como sucederá con los incentivos a las exportaciones manufactureras, directivas destinadas a promover el capital nacional terminaron favoreciendo mayoritariamente a las ET. En la década del 70, en un contexto aún muy propicio para un funcionamiento poco regulado de las ET y como consecuencia de una estrategia que partió del gobierno brasileño y logró el apoyo de la burguesía local aparecieron, sin embargo, las primeras medidas para atenuar la desnacionalización producida en los años 60. Las regulaciones en materia de transferencia tecnológica, ya presentadas, forman parte de una tónica más marcada de delimitación del radio de acción de las ET, en beneficio de un mayor espacio para los agentes locales.

En ese sentido la búsqueda de fórmulas de *joint ventures* o empresas conjuntas constituyó una política activa que, sin un andamiaje explícito ni uniforme desde el punto de vista legal, concurría a cumplir objetivos de control y negociación muy particulares. Según Martins (1979) los postulados generales en los que se basaba esta estrategia de formación de empresas conjuntas eran dos. Por un lado, la presencia de un socio local en la dirección de las filiales de ET permitía controlar ciertos comportamientos de las mismas, considerados perjudiciales para el desarrollo nacional, de manera más eficiente que mediante cualquier otro tipo de política económica; más aún, si el socio era el propio Estado. Por otro lado, el capital local aumentaba su poder de negociación al asociarse con las ET y así podía, en el largo plazo, modificar el proceso de marginalización que había sufrido.

A lo anterior debía sumarse otro factor fundamental de estímulo a los *joint ventures*, tal como lo percibían las firmas nacionales y la burocracia estatal: ellos servían de instrumento indispensable para acelerar el proceso de transferencia de tecnología, debido al acceso que

permitían a los recursos técnicos y organizativos utilizados por las ET. Además, al formular una política orientada a establecer empresas de este tipo, se presumía un posible impacto positivo en el balance de pagos, debido a que la menor participación de las ET en la economía significaba utilidades transferidas al exterior también menores, sin dejar de valorar el mayor acceso a las decisiones de producción y administración derivado de la propiedad compartida.

Los empresarios locales, en consecuencia, vieron ampliar sus posibilidades de acceso a mercados externos mediante la utilización de los canales internacionales de comercialización de las ET. Asimismo, pudieron compartir con las ET las ganancias extraordinarias que derivaban de sus posiciones monopólicas, de su superioridad tecnológica o de la propiedad de patentes y marcas.

Este modelo de empresas conjuntas no hubiera resultado factible de no existir un parcial consentimiento por parte de las ET, nacido de los beneficios que tal asociación podía significarles. Al respecto, los principales factores positivos para el capital extranjero eran, entre otros: (i) la reducción de riesgos, asegurándose el suministro de materias primas locales, muchas de las cuales las ET no podían controlar por provenir de monopolios estatales (caso del petróleo) o por estar en manos de empresas locales (caso de los minerales); (ii) el acceso a fuentes locales de financiamiento, especialmente cuando existían restricciones al respecto; (iii) para aquellas firmas que no tenían presencia en el mercado del país, las empresas conjuntas representaban una forma de minimizar los riesgos de su inversión, ya que se les facilitaba el conocimiento, entre otros, del mercado local, de los sistemas internos de comercialización y distribución, de las diferentes regulaciones oficiales y del mercado de trabajo. Esto les permitía enfrentar en mejores condiciones a las firmas líderes que ya operaban en el país; (iv) la reducción de riesgos provenientes de presiones nacionalistas que pretendieran desplazarlas del mercado; y (v) la importancia estratégica de una asociación con el Estado como forma de influencia en la política económica o de acceso a los grandes proyectos de inversión que surgían a nivel del sector público de la economía.

Esta nueva forma de relación del capital internacional con el Estado y las empresas locales en Brasil, cuajó inicialmente en la industria petroquímica, actividad que cobró gran auge desde fines de los años 60. En su desarrollo puede verse una estrategia de crecimiento industrial bien definida y un "esquema nacionalista de acumulación" (Evans, 1980). Constituye un cambio fundamental en la política de sustitución de importaciones que, hasta entonces, se había dinamizado sobre la base de la inversión en industrias de bienes de consumo final y de ensamblaje. Esta orientación de la política económica representó, en este caso, el impulso a la creación de una industria de insumos básicos que, en el transcurso del período analizado, se vio acompañado por un idéntico empeño en el campo de los bienes de capital y de la informática. Seguidamente se analizarán los aspectos específicos de la política económica seguida en estos tres importantes sectores.

## **A. LA PIONERA POLITICA DE EMPRESAS CONJUNTAS EN LA INDUSTRIA PETROQUIMICA**

A fines de los 50, como consecuencia del proceso sustitutivo de importaciones, comenzó a desarrollarse en Brasil la industria petroquímica con la producción de plásticos y otros productos que servían de insumos a la industria de bienes de consumo. Esta actividad, localizada en la región San Pablo/Río de Janeiro, estaba fundamentalmente en manos de cuatro ET: Union Carbide, Koppers, Solvay y Rhône Poulenc. Con base en materias primas importadas, estas empresas producían insumos que las empresas locales utilizaban en la fabricación de recipientes plásticos o textiles, y otras ET empleaban en la industria automotriz.

Paralelamente a este proceso de crecimiento de la industria de productos petroquímicos finales, se desarrolló y consolidó el monopolio petrolero estatal. En 1954, como consecuencia de una fuerte presión por parte de grupos nacionalistas, se estableció la empresa estatal Petróleos Brasileños (Petrobrás), a la que se le otorgó el monopolio de la refinación, exploración e importación de petróleo, dejando la distribución en manos privadas.

Esta situación se mantuvo hasta mediados de la década del 60. Al respecto cabe destacar, primero, que la industria petroquímica (con excepción de la refinación de petróleo) era por entero de propiedad del capital privado y principalmente de las ET y, además, que existía una brecha no cubierta entre el producto final de las refineras de Petrobrás y la producción de plásticos, caucho sintético y otros productos finales de las empresas privadas, que exigía importar productos petroquímicos intermedios. Este espacio podía ser llenado tanto por Petrobrás mediante una integración hacia adelante, como por las ET en un proceso de integración hacia atrás. La empresa estatal tenía en esa época otras prioridades, como la exploración en busca de nuevos yacimientos, que le absorbían la mayor parte de sus inversiones. Por su parte las ET tenían varios motivos para no realizar las considerables inversiones que implicaba el desarrollo de una industria petroquímica básica. Entre ellos debe destacarse que la importación de insumos no significaba inconveniente alguno para las filiales de ET, desde que sus casas matrices estaban dispuestas a proveerlos. Por lo demás el decreto-ley de creación de Petrobrás no era lo suficientemente claro en cuanto a establecer los límites al monopolio de esta empresa, lo que no permitía asegurar que la industria petroquímica quedara incluida en ese marco. Por su parte, los empresarios brasileños, no disponían en general de los medios financieros y fundamentalmente de la tecnología para desarrollar por sí mismos esta industria.

La instalación del CDI, vino a sentar las bases para una activa participación estatal en el desarrollo de la petroquímica, entre otras actividades productivas consideradas prioritarias. Así dentro de los grupos sectoriales que integraban el CDI, el correspondiente a la química (GEIQUIM) fue uno de los más activos. Por lo pronto, a mediados de los 60, presentó un informe al Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) cuyas principales conclusiones establecían que el bajo desarrollo alcanzado por la industria petroquímica era consecuencia de

la incapacidad de Petrobrás para disponer parte de su presupuesto en el logro de este objetivo, por lo que era necesario que esta empresa estableciera un programa integral de inversiones con la ayuda financiera del BNDE y bajo su dirección. O sea, la expansión de la industria petroquímica debía hacerse con base en una empresa conjunta entre los agentes estatales. La exclusión del sector privado de este proyecto provocó serias discusiones y, ante la presión de los inversores, el gobierno estableció que las propuestas de las empresas privadas debían tener prioridad en el sector petroquímico y dispuso que Petrobrás vendiese a los productores la materia prima a los precios del mercado internacional, sin descartar una eventual participación del Estado en esta industria.

Una vez definido el marco político, las empresas privadas diseñaron los primeros proyectos petroquímicos. Union Carbide proyectó la instalación de un desintegrador de naftas, utilizando un nuevo proceso (Wulff) que la empresa consideraba el más avanzado tecnológicamente en su momento, con una alta capacidad de producción de etileno. Esta empresa utilizaría la mayor parte de ese insumo en su propia producción de polietileno. A su vez un grupo de empresarios locales vinculados a la mayor refinería privada (CAPUAVA), instalada en el sector industrial de San Pablo y al que se permitió seguir operando después de la ley de monopolio estatal de petróleo, también pretendió desarrollar un proyecto petroquímico, para lo cual buscó atraer la participación de una ET y de otros grupos nacionales, para cubrir sus insuficiencias financieras y tecnológicas. De este modo se constituyó una empresa conjunta entre Philips Petroleum, empresa internacional que no tenía mayores negocios en Brasil, y un grupo financiero local. Sin embargo, el grupo CAPUAVA puso todo su esfuerzo en involucrar al Estado a través de Petrobrás, como participante en este proyecto, fundamentalmente para asegurarse el suministro de la materia prima, para reforzar la posición de los intereses del capital local frente a los socios extranjeros, y para disminuir las posibilidades de desarrollo de un proyecto exclusivamente estatal como el planteado por GEIQUIM.

El ingreso del Estado como socio sólo fue posible a fines de 1967, cuando se creó la empresa Petroquisa, una subsidiaria 100% propiedad de Petrobrás, a la que se autorizó a incorporarse en calidad minoritaria en empresas conjuntas, lo que le estaba prohibido expresamente a la propia Petrobrás. Al retirarse Philips Petroleum de este proyecto, Petroquisa quedó como único socio del capital local, conformándose el complejo Petroquímica União, que buscó involucrar a otras ET en el proyecto, fundamentalmente a aquellas posibles compradoras de sus productos.

De esta manera, y con la formación de un sistema de empresas interdependientes mediante relaciones de compra-venta y combinación de paquetes accionarios donde participaban el capital local, el capital extranjero y las empresas del Estado, se dirimió la controversia sobre quién ejercería el liderazgo en la industria petroquímica y se institucionalizó el modelo de las empresas tripartitas. Evans (1977) destaca tres aspectos básicos en este proceso de formación de la industria petroquímica brasileña: primero, el impulso fundamental provino de los empresarios

locales; segundo, la empresa privada local, aún en su forma más ambiciosa, reconocía que no tenía posibilidades reales de entrar en forma independiente en una industria de las características de la petroquímica; y tercero, el Estado participó en esta actividad porque éste fue el deseo del sector privado y no debido a un compromiso ideológico previo o un proyecto estatal propiamente dicho.

Los avances registrados en los años 60, si bien no modificaron la posición de liderazgo que en la industria petroquímica tenían las ET, sirvieron para que también ingresaran en ella los capitales nacionales privados y el Estado. Este último aumentó considerablemente su participación en esta actividad en los 70, hasta llegar a liderar la nueva industria, fundamentalmente por la declinación de los otros agentes económicos involucrados. Por cierto, Union Carbide fracasó en su proyecto petroquímico al tener que abandonar el proceso Wulff por su altísimo costo, y pasó a depender de Petroquímica União para el suministro de la materia prima. Por su parte, el grupo de empresas locales comenzó a presentar graves problemas financieros por demoras en la construcción de la planta que incrementaron sustancialmente los costos de producción, y también fracasó en los intentos de consolidar un mercado consumidor importante para el momento en que su proceso de producción estuviera en plena marcha. A mediados de 1974, dos años después de comenzar a funcionar, Petroquisa asumió el control de Petroquímica União dejando al grupo empresario local fundador una tenencia minoritaria de las acciones.

El papel de la empresa estatal Petroquisa creció considerablemente a comienzos de los 70, reforzado por otras transformaciones que se dieron en esta actividad y que se sumaron a las ya comentadas. Entre ellas, se destaca la decisión de Petrobrás de mantener el control exclusivo de la producción de caucho sintético, lo que determinó que Petroquisa controlase la producción de estireno que antes realizaba Firestone; y la determinación de Petroquisa de ocupar el espacio dejado por Philips Petroleum en la fabricación de fertilizantes nitrogenados, transformándose así en el socio principal del mayor productor brasileño de ácido sulfúrico y nitrato de amonio.

En los primeros años del 70, el desarrollo de las industrias de plástico y de fibras sintéticas hacía imposible cubrir las necesidades de insumos con la capacidad de producción del complejo petroquímico de San Pablo. Por su parte, la experiencia recogida por Petroquisa en este complejo, hacían viable un esfuerzo más ambicioso con el objetivo de establecer un nuevo polo de desarrollo petroquímico que tendiera a cubrir esta demanda. Las presiones políticas de los intereses de Bahía, donde se encuentran los principales yacimientos petroleros de Brasil, constituyeron otro elemento para decidir la instalación de un nuevo complejo petroquímico en el Nordeste. Esto determinó un nuevo fortalecimiento de la posición del Estado en esta industria.

Efectivamente, en 1972 se creó COPENE (Petroquímica del Nordeste S.A.), filial enteramente propiedad de Petroquisa, con el propósito de actuar como coordinadora de las

actividades de producción de este complejo. COPENE también tendría a su cargo la creación de un conjunto de empresas usuarias de su producción, que funcionarían en forma integrada a su sistema central. Frente a este proyecto algunas ET, fundamentalmente aquéllas como las japonesas que no tenían una presencia importante en Brasil, buscaron asegurar su lugar en el nuevo complejo, aceptando y legitimando la fórmula de las empresas tripartitas. Si bien es importante destacar que esta política de empresas tripartitas no era obligatoria (tal como lo demuestra el hecho de que, al mismo tiempo que se desarrollaba el complejo Petroquímico del Nordeste, Dow Chemical propuso al CDI un proyecto de industria petroquímica bajo su total control), el gobierno era mucho más renuente a aprobar proyectos que no incorporasen el modelo tripartito.

Luego de dos años de negociaciones, Petroquisa conformó un complejo con 20 unidades procesadoras organizadas en 17 empresas distintas, 10 de las cuales adoptaron la forma de empresas tripartitas, y atrajo capital de distintos países desarrollados, diversificando considerablemente el origen del capital involucrado en la actividad petroquímica. Este complejo observa un alto grado de concentración con fuerte control de Petroquisa en la producción, firma que a su vez maneja el suministro de materias primas. Dicho complejo se formó sobre la base de tres grupos de empresas con características diferenciadas. Un primer grupo comprendía las mayores inversiones (más del 50%) realizadas en el complejo, e involucraba a empresas cuyo capital accionario en más del 50% era propiedad de Petroquisa, sin participación significativa de las ET en el capital. Un segundo grupo estaba compuesto por inversiones medianas donde el control accionario se dividía entre Petroquisa, capital local y firmas extranjeras, en función de las siguientes premisas: las ET en ningún caso podían ser propietarias de la mayoría de las acciones, Petroquisa debía tener siempre una participación igual o mayor que las ET, y ningún agente individual podía contar con la mayoría de acciones (por lo general, cada parte controlaba un tercio del capital). Finalmente, un tercer grupo comprendía pequeñas inversiones donde había participación de las ET y Petroquisa sólo participaba en forma minoritaria.

En la conformación del polo petroquímico del Nordeste pueden identificarse tres caminos diferentes que condujeron a la formación de empresas tripartitas. Según el primero de ellos, la decisión de invertir partió de la asociación entre un grupo local y uno extranjero, al que luego se incorporó la empresa estatal, una vez que el proyecto estaba en marcha, generalmente con el objetivo de mantener el control de la sociedad en manos de capitales brasileños. En todo caso, esa participación no fue relevante, pues ya estaban definidos aspectos básicos, como el proceso productivo, y la ET era el agente que desempeñaba el papel más activo en este campo.

Otra situación fue aquélla en que el capital privado, nacional o extranjero, buscó la participación de Petroquisa, antes de la iniciación del proyecto, y aquí la empresa conjunta se estableció desde el comienzo. Generalmente, se siguió este camino cuando el proyecto de inversión se presentaba al CDI con el objeto de obtener aquellos incentivos que esta agencia oficial podía proporcionar.

Finalmente, como consecuencia de la creciente participación de Petroquisa en el desarrollo de la industria petroquímica, se dio una tercera forma de constitución de las empresas tripartitas, bajo la iniciativa de la empresa estatal, que decidió dar participación en su proyecto a otros grupos. Aquí, normalmente, la ET era la proveedora del proceso tecnológico o de la ingeniería básica.

Estas distintas vías de formación de las empresas tripartitas, determinaron diferentes mecanismos de elección del proceso tecnológico a desarrollarse. Cuando la participación de las ET fue poco significativa, esto permitió optar por la licitación o la compra directa de la tecnología. En los casos de asociación con las ET, ésta se realizaba normalmente con aquéllas que suministraban la tecnología. En este caso podían presentarse distintas situaciones: si el mercado de estos proveedores era concentrado, la elección del mismo dependía del interés de uno de ellos en participar en empresas conjuntas en el país, más que de cualquier otro criterio; si existía competencia, la propia ET trataba de adelantarse a sus competidores internacionales entrando en sociedad con grupos nacionales.

Los objetivos básicos que se plantearon con la conformación del polo petroquímico del Nordeste, se alcanzaron sólo en parte. Si bien los principios sobre los que se desarrolló este complejo establecían que la participación en el capital accionario debía hacerse en tercios para cada grupo involucrado (capital extranjero, empresas locales y el Estado), ello no garantizó que el control real de la industria estuviera en manos del capital nacional ya que el mismo podía ejercerse aún sin poseer acciones. Las empresas que se conformaron con base en este principio tripartito, adoptaron reglamentos específicos que establecían, por acuerdo mutuo, los derechos y obligaciones de cada asociado y directivas específicas sobre los procedimientos para ciertas decisiones estratégicas. Según Martins (1979) estos contratos entre accionistas, así como los contratos por tecnología, eran confidenciales y éstos, más que la estructura de propiedad, son los que permiten comprender cómo funcionaban estas empresas conjuntas. En su investigación encontró que, en general, todos siguen las mismas pautas y contienen, como cláusula fundamental, que para tomar determinadas decisiones se requiere la "unanimidad" de los asociados sin tener en cuenta el porcentaje de acciones con derecho a voto que éstos posean. Esta disposición, que se aplicaba a un gran número de cuestiones, era en realidad un derecho a veto otorgado a todo accionista minoritario, generalmente las ET; las que de esta manera mantenían un cierto control sobre estas empresas. Este derecho era la garantía exigida por las ET para proteger sus inversiones y para contrarrestar su posición minoritaria dentro de la empresa conjunta.

No obstante lo anterior, el desarrollo del polo petroquímico del Nordeste, sobre la base de empresas tripartitas, representó la puesta en marcha de una política económica específica hacia el capital extranjero, que con el Segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND) se transformó en uno de los objetivos básicos a alcanzar, como forma de organización en otras actividades productivas. Por lo tanto el polo petroquímico de Río Grande del Sur, que se impulsó luego,

bajo los lineamientos de este II PND, no difirió sustancialmente del anterior en cuanto al control de las empresas que lo componían. Sin embargo, al anunciar el proyecto, se indicó la necesidad de emplear criterios más flexibles teniendo como meta fundamental que el complejo quedase bajo control real de las empresas nacionales.

El cambio respecto al proyecto nordestino radicó principalmente en lo relativo a la transferencia de tecnología. La evaluación del proyecto petroquímico de Bahía indicó que este objetivo no se había cumplido correctamente. Según Sercovich (1980) el modelo tripartito no había dejado mayor espacio para conciliar los distintos intereses que existían en el área de asimilación de tecnología.

El escaso éxito observado en la absorción tecnológica determinó un cambio de estrategia, el que se vio favorecido por la experiencia técnica y ejecutiva adquirida por los miembros del sistema de empresas de Petrobrás; y, sobre todo, porque existía la meta - elevada a nivel de objetivo nacional - de lograr construir un poderoso conjunto de empresas de capital nacional para lo cual se requeriría mayor independencia tecnológica relativa.

En ese sentido, el tercer polo petroquímico determinó un mayor esfuerzo dirigido, no ya hacia la sustitución de equipos de ingeniería extranjeros por locales, sino hacia el uso máximo de los conocimientos y experiencias técnicas nacionales. Fue un intento de alcanzar una mayor apropiación para el país - tanto en términos técnicos como legales - de los activos y el *know-how*, de ingeniería de diseño, y de investigación y desarrollo en el área de la producción de etileno.

El objetivo de este proyecto no residió, pues, en lograr simplemente la producción de un volumen suficiente de etileno para cubrir las necesidades del mercado interno y obtener como subproducto un aprendizaje tecnológico. Lo prioritario fue, adquirir autosuficiencia en la tecnología del etileno, aún cuando esto significase correr riesgos en el desarrollo del proyecto, ya que para ello difícilmente se podía contar con el aporte de las empresas líderes en la producción de este insumo. El proceso de aprendizaje tecnológico era, uno de los instrumentos para el logro de un objetivo aún más importante: la estructuración de una empresa petroquímica nacional, poderosa y apta tecnológicamente, con capacidad para competir en igualdad de condiciones con las ET líderes en esta rama de la industria.

Para el desarrollo del polo de Río Grande se creó en 1976, COPESUL, empresa encargada de coordinar el proyecto y que se formó como una empresa conjunta entre Petroquisa, subsidiaria petroquímica de Petrobrás, y Fibase, una compañía integrante del *holding* del BNDE; con financiamiento del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, mediante operaciones garantizadas por el gobierno brasileño. Esta empresa también tuvo a su cargo la dirección del centro productor de materias primas para el complejo (CEMAP), que consistía en una planta de producción de etileno en gran escala.

En la segunda mitad de 1976, COPESUL invitó a licitar, por una parte, el diseño y la construcción del CEMAP y, por la otra, la transferencia de tecnología para plantas de producción de etileno. Aquí interesa analizar el proceso de negociación que se desarrolló entre los representantes del Estado brasileño y los licitantes extranjeros, y evaluar de qué manera se trataron de alcanzar los objetivos de mayor independencia tecnológica y qué límites debieron enfrentarse. Cabe aclarar que este proceso de negociación fue totalmente nuevo en el ámbito de las relaciones internacionales, pues difería sustancialmente de los habituales acuerdos de licencia de tecnología. Acuerdos que si bien implicaban una transferencia tecnológica, sólo lo eran parcialmente ya que los proveedores no tenían mayor interés en maximizar dicha transferencia y los receptores aceptaban tales contratos como sustitutos de su propio esfuerzo de investigación y desarrollo.

El planteo brasileño supuso un enfoque totalmente nuevo. El eje central de la negociación fue el proceso de aprendizaje tecnológico, que no comienza cuando se pone en funcionamiento la planta, sino cuando se inician los trabajos de diseño de la ingeniería básica. El centro de investigación de Petrobrás (CENPES) asumió el proceso de negociación, partiendo, según Sercovich (1980), de una posición bastante favorable, que le permitía enfrentar con éxito esta tarea. Disponía de una clara política que le servía de guía, de un sustancial poder de negociación en términos de mercado potencial, de un nivel aceptable de conocimiento tecnológico y disponibilidad de personal calificado, y de una clara percepción de la existencia en el mercado mundial de diferentes grupos estratégicos que desarrollaban la tecnología para la producción del etileno y su ingeniería básica.

CENPES, por otra parte, era el principal beneficiario del programa tecnológico que se negoció, lo que respondía a una preocupación del Estado brasileño y de Petrobrás, acerca de la debilidad que presentaba Brasil en materia de investigación y desarrollo en el campo del diseño de una ingeniería básica. La empresa privada nacional no había tenido mayor interés en invertir en esta área debido al volumen de recursos y al riesgo que ese proceso implicaba. Por lo tanto, resultaba necesaria la presencia del Estado y, particularmente, la de Petrobrás.

El acuerdo finalmente se logró con la empresa francesa Technip, cuyo socio principal fue el Estado francés. Según esta negociación, Petrobrás recibía: (i) entrenamiento masivo y reentrenamiento en la investigación y desarrollo, así como en otras habilidades que podía ofrecer Technip; (ii) los derechos para construir, vender o instalar plantas de etileno en Brasil, y en cualquier otro país, después de 10 años; (iii) asistencia técnica en la construcción y desarrollo de plantas, incluyendo aquéllas que en un futuro Brasil exportase; (iv) acceso completo a todos los detalles que guardaran relación con los datos de ingeniería y de carácter científico, así como a las mejoras desarrolladas en los 10 años siguientes.

El tipo de empresa conjunta que se conformó con base en esta negociación fue sustancialmente distinta del tipo de empresa tripartita que se desarrolló en el segundo polo

petroquímico, donde la participación se daba en el capital y por lo tanto en el control de la nueva empresa. Aquí, la *joint venture* se basó en un contrato de largo plazo, donde la ET compartió su tecnología a cambio de un ingreso sin riesgos al mercado local. Ya no se trataba, pues, de aumentar la participación del capital nacional en la industria, sino que ahora se pretendía la autosuficiencia en la industria petroquímica así como un flujo neto positivo de exportaciones en esta industria. Ello condujo a modificar la forma de relación con el capital extranjero.

Las características de esta nueva forma de relación entre el capital nacional, fundamentalmente estatal, y el capital extranjero determinó que las ET que participaron en esta etapa no fueran las empresas líderes en la petroquímica que, en los años 50 y 60, habían ingresado al mercado brasileño con muy bajo riesgo dado su liderazgo tecnológico y su control casi absoluto del mercado mundial. Las ET que estaban en condiciones de intervenir en esta nueva etapa, debían reunir condiciones especiales que les permitiesen tener mucha flexibilidad en las negociaciones, de modo de jugar un papel fundamental en el esfuerzo que Brasil se proponía realizar para lograr una autosuficiencia tecnológica en petroquímica básica. Esta política brasileña se vio favorecida por el aumento y diversificación verificada en los proveedores del mercado mundial de tecnología petroquímica. Justamente, la primera compañía extranjera que participó en el tercer polo petroquímico fue, como ya se señaló, la empresa francesa Technip, cuyo negocio básico consistía en el suministro de tecnología y los servicios de ingeniería asociados para procesos industriales en general. O sea, cabría definirla como una "empresa contratista especializada".

Como sucedió luego con la firma italiana, Società Italiana Resine (SIR), el gobierno brasileño pudo realizar tales negociaciones con estas ET por las particulares condiciones reunidas por estas firmas internacionales. En general, se trataba de empresas estatales o al menos con una importante participación en su capital del Estado de origen, que estaban en condiciones de admitir una disminución de ganancias en beneficio de una estrategia de penetración indirecta (por vía de demandas ulteriores de otros bienes) y que, además, enfrentaban la necesidad de superar su ingreso tardío en un mercado atractivo y disputado como el brasileño.

Estas condiciones externas favorecieron el intento brasileño de consolidar una industria petroquímica con fuertes componentes patrimoniales y tecnológicos nacionales. Tavares, Guimaraes y Malán (1981) sostienen que la difusión de empresas conjuntas no fue el resultado de una estrategia de las ET sino la consecuencia de una política explícita, que reflejaba una ideología "nacionalista" de ciertos sectores de la burocracia estatal, tendiente a transformar al país en una potencia económica dentro de las reglas del sistema capitalista y con clara conciencia de las limitaciones que en un comienzo suponía una débil burguesía nacional. Precisamente estas limitaciones se pusieron de manifiesto en el sector de bienes de capital, que seguidamente se examinará.

## **B. LA FRUSTRADA POLÍTICA DE PROTECCION DE LAS EMPRESAS NACIONALES EN LA INDUSTRIA DE BIENES DE CAPITAL**

Sin perjuicio del desarrollo anterior en el sector de la petroquímica, a partir de 1974, cuando el modelo de crecimiento presentó los síntomas iniciales de agotamiento y comenzaron a sentirse las consecuencias del primer aumento en los precios internacionales del petróleo, se produjo un cambio importante en los objetivos de la política industrial brasileña, al definirse explícitamente el apoyo a la empresa privada nacional, como motor del nuevo proceso de desarrollo.

La administración del Presidente Geisel se propuso mantener el crecimiento económico del período anterior aunque a tasas menores, y lograr un nuevo patrón de industrialización, que aspiraba a mejorar cualitativamente el desempeño de la economía en general y de la industria en particular. Los pilares de este nuevo desarrollo serían la industria de bienes de capital (maquinaria y equipo pesado) y de insumos básicos (acero, aluminio, petroquímica, etc.) muchos de los cuales tenían ya presencia importante en la economía. Esto significaba que estos sectores sustituirían al sector productor de bienes durables como base del crecimiento, estableciéndose así lo que los ideólogos del plan consideraban como una tercera fase en el proceso de sustitución de importaciones, fase que la empresa privada nacional reivindicaba plenamente para sí, inclusive en detrimento de la participación estatal.

Para el logro de estos objetivos se elaboró el II PND que descansó en lo fundamental en cuatro principios básicos: (i) apoyo a la empresa privada nacional en sectores productivos básicos (insumos, minería y bienes de capital); (ii) prioridad en el financiamiento por parte de agencias públicas para proyectos bajo control de empresas privadas nacionales; (iii) incentivos fiscales y de crédito para fortalecer al sector privado nacional; y (iv) adopción de las empresas conjuntas de capital nacional (privado y estatal) y capital extranjero como modelo organizativo principal, pero estimulando prioritariamente la participación del capital privado nacional en este modelo, para lograr que se convirtiese posteriormente en el sector hegemónico del proceso.

Este plan llamaba a la empresa privada nacional a ocupar los "espacios vacíos" en la nueva organización industrial, y determinaba una función complementaria para las ET, las que podrían ingresar en aquellos sectores donde fuese posible asegurar la transferencia de tecnología de punta, o lograr un significativo incremento de las exportaciones, en contraste con el modelo predominante de abastecimiento casi exclusivo al mercado interno. Los objetivos prioritarios de este plan fueron una efectiva transferencia tecnológica y el desarrollo de una tecnología nacional en sectores básicos, como bienes de capital, telecomunicaciones e informática, así como la continuación de los programas petroquímicos.

Otro aspecto en el que el Estado brasileño buscó modificar el comportamiento de las ET es el referente al comercio exterior. Ya desde el período anterior y ante los importantes saldos

negativos de la balanza comercial brasileña, a los que las ET contribuían en gran medida debido a su carácter de grandes importadoras de bienes de capital e insumos intermedios, se promovieron las exportaciones de estas empresas utilizando programas de incentivos como el BEFIEX (beneficios fiscales para las exportaciones). Este programa otorgaba beneficios a las exportaciones que realizaban las empresas que tuvieran un balance comercial positivo, o sea que cubriesen sus importaciones con un volumen mayor de exportaciones. Sin embargo, según Evans y Gereffi (1979), después de cinco años de funcionamiento del programa de subsidios a las exportaciones, las ET siguieron exportando mucho menos que lo que importaban, salvo en industrias como la automotriz, donde este programa tuvo como consecuencia un incremento sustancial de las exportaciones.

Hacia fines de 1976 ya se vislumbraba el fracaso de este modelo. El gobierno no consiguió viabilizar su proyecto de desarrollo y, según Brum (1982), dos factores fundamentales contribuyeron a ello. Por un lado, la empresa nacional fue incapaz de asumir el liderazgo que se le asignaba en el proceso de acumulación. Si bien el II PND llamó a las empresas nacionales a ocupar los "espacios vacíos", éstas no estuvieron en condiciones de hacerlo. Estas empresas enfrentaban, en general, grandes dificultades financieras al haber perdido terreno en las etapas anteriores, tanto frente al capital extranjero como frente al Estado, y no lograban recuperarse plenamente. Los estímulos que en los planes les ofrecía el gobierno se diluían muchas veces en los hechos, como fue el caso de los recursos financieros puestos a su disposición a través del Banco Nacional de Desarrollo. A su vez, a mediados de 1976, se observó un cambio sustancial en la política del gobierno, que complicó aún más la situación de la industria de bienes de capital. Las empresas nacionales en esta industria habían crecido en función del mayor volumen de compras de los organismos estatales. No obstante, a partir de ese año y apoyado en un abierto endeudamiento externo, el Estado comenzó a importar crecientemente bienes de capital, lo que determinó que la industria nacional operase con grandes niveles de capacidad ociosa y una consecuente pérdida de competitividad. Fue así que el sector productor de bienes de capital fue uno de los primeros que, por estas razones, se manifestó en contra de la política económica del gobierno de Geisel.

Por otra parte, las empresas extranjeras no aceptaron modificar su posición de dominio en sectores que el Plan definía como no prioritarios, para pasar a invertir en los sectores declarados prioritarios, donde su posición sería de subordinación al capital nacional. Si bien el gobierno también invitó a las ET a participar en el nuevo modelo económico, impuso una serie de exigencias para su participación en los proyectos prioritarios: las ganancias obtenidas en otros sectores deberían invertirse en estos proyectos aunque las ET no podrían tener la mayoría del capital en los mismos; y además en esos casos se le exigía una efectiva transferencia de tecnología. Estas medidas llevaron a que, en general y salvo excepciones, las ET no realizaran inversiones en los sectores prioritarios. El hecho de que el sector de bienes durables, dominado por el capital extranjero, continuara su expansión ampliando su capacidad exportadora (utilizando los beneficios que le otorgaba el Estado) y obteniendo altas utilidades, redujo aún

más el escaso interés que las ET podrían haber tenido en intervenir en otros sectores y bajo las condiciones antes comentadas.

### C. LA POLÍTICA DE RESERVA DE MERCADOS EN EL SECTOR DE INFORMÁTICA

La política vinculada al II PND se dejó de aplicar a partir de 1977 cuando se comenzó a desarrollar una estrategia recesiva de administración de la crisis, que continuó durante el gobierno de Figueiredo, con énfasis en los aspectos antiinflacionarios, el equilibrio de la balanza de pagos, el desarrollo agropecuario y el problema energético. Salvo en el campo de la informática y, en general, en el de la transferencia de tecnología no se realizaron nuevos intentos por regular la actividad del capital extranjero. A comienzos de 1978 se publicó el Acto Normativo No. 30 donde se determinó que el INPI debía ser consultado antes de firmarse cualquier convenio de asistencia técnica, y se fijaban restricciones sobre la naturaleza de tales contratos entre las que interesa destacar las siguientes: los pagos por tecnología no podían depender de las ventas, sino que debían establecerse en la forma de un monto fijo; y las ET no podían cobrar a sus subsidiarias brasileñas por gastos de investigación y desarrollo realizados en el país de origen de la casa matriz.

Sin embargo, a nivel de la burocracia estatal surgieron iniciativas tendientes a modificar las leyes de inversión extranjera y aumentar los controles sobre las ET. Así, a comienzos de 1981, los representantes de estas empresas en Brasil pidieron mayores definiciones al gobierno sobre una propuesta extraoficial de cinco puntos que había tomado estado público y que planteaba: (i) aumentar los controles sobre los pagos por ganancias y dividendos, que no sólo incluían las actividades productivas de las subsidiarias, sino que también abarcaba el ingreso generado por actividades no operativas, entre ellas las ganancias logradas en el mercado financiero local; (ii) crear un organismo que centralizara el control sobre las ET; (iii) establecer una protección especial a la empresa nacional en los sectores de bienes de capital e ingeniería; (iv) elaborar un código de conducta para las ET; y (v) requerir a las ET que convirtiesen sus deudas externas en capital de riesgo de modo de reducir el servicio de la deuda.

Ante esta propuesta, las ET habían replicado con nuevas demandas, entre ellas una mayor flexibilización en la repatriación de utilidades, un acceso más fácil a los contratos para proyectos gubernamentales y una mayor elasticidad en la negociación sobre patentes registradas y tecnología con el INPI.

La crisis de 1982 abrió una etapa de transición que dejó atrás los intentos más sistemáticos de regulación de las ET, pero acentuó la política de reservas de mercado en áreas que en el curso de los últimos años habían sido disputadas por las empresas nacionales, como es el caso del estratégico sector informático.

A este respecto, cabe recordar que durante los años 70 el mercado de la informática había crecido rápidamente en Brasil. El volumen total de unidades se había expandido un 76% entre 1973 y 1974 y un 39% en el siguiente año; en el campo de las minicomputadoras su instalación había aumentado, entretanto, un 326% y un 114% respectivamente. El suministro de estos equipos se hacía exclusivamente mediante importaciones y desde 1974 sólo existía un mínimo ensamblaje que realizaba IBM en Brasil (Naciones Unidas, Centro de Empresas Transnacionales, 1984).

En los inicios de la década del 70 no había, pues, capital público ni privado brasileño en la informática. No se fabricaban computadoras en el país, y la tecnología era controlada totalmente por las ET. Las universidades y corporaciones brasileñas no tenían virtualmente contacto con la investigación y el desarrollo de esta tecnología, que se caracterizaba por ser altamente sofisticada y patentada. Las ET dominaban esta rama industrial, con IBM en el primer lugar y Burroughs en el segundo. Sólo existía un pequeño esfuerzo en algunas universidades en el área de desarrollo científico y tecnológico.

Por otra parte, existía la preocupación acerca de la necesidad nacional de dominar en lo posible la tecnología y controlar la industria electrónica digital. En ese sentido, como primera prioridad, el gobierno se planteó la posibilidad de producir minicomputadoras, producto que no tenía competencia en el mercado interno ya que sólo se importaban, y cuya tecnología de producción era más accesible y exigía inversiones iniciales menores. Para ello se sugirió la constitución de empresas conjuntas con firmas extranjeras siguiendo el esquema ya desarrollado en la petroquímica. Las empresas extranjeras tendrían que comprometerse a contribuir con el desarrollo de una capacitación tecnológica nacional; no imponer restricciones a la exportación de equipo fabricado en asociación con las firmas brasileñas; no impedir a la compañía creada en Brasil la obtención de tecnología de terceros; y acordar un límite de tiempo a partir del cual la empresa nacional sería propietaria del *know-how* recibido con derecho a negociarlo con terceros.

Para ello se formó una empresa integrada por el BNDE, Equipamentos Eletrônicos (firma privada brasileña) y dos socios extranjeros, Ferranti del Reino Unido y Fujitsu de Japón, para fabricar productos tanto para el mercado militar como el civil. Por su parte, el gobierno determinó, en 1973, la formación de un *holding* estatal - Eletrônica Digital Brasileira - cuyos accionistas eran el BNDE, Petrobrás, Telebrás y el Servicio Federal de Procesamiento de Datos que, en unión a Equipamentos Eletrônicos, conformarían dos compañías diferentes. En una (Digibras) se unirían a Ferranti para atender fundamentalmente el mercado militar, donde los aspectos de seguridad eran primordiales; en la otra (Brascomp) se unirían a Fujitsu y su mercado potencial sería el civil, exigiendo así mayores estudios de factibilidad económica para su producción. La primera empresa conjunta conformada, a partir de 1974, se denominó Computadores e Sistemas S.A. (COBRA).

En 1972, a su vez, el gobierno, reconociendo no sólo la necesidad de la industrialización en esta rama, sino también el impacto de la informática en toda la sociedad, había constituido la Comisión de Coordinación de las Actividades de Procesamiento Electrónico (CAPRE). Desde fines de 1975, esta Comisión tenía funciones de información y coordinación en materia de políticas y compras en el área, entre ellas la potestad de vetar la importación de equipos que no resultasen necesarios para el país.

La reorganización de CAPRE en 1976, otorgó al gobierno un instrumento fundamental para tratar de asegurar la creación de una industria brasileña de computación con base en capital, tecnología y mano de obra local. Una de las primeras resoluciones de esta institución fue recomendar que el segmento de las minicomputadoras se reservase a la iniciativa nacional. La política nacional de informática para el mercado de computación, que se relacionaba con las mini y microcomputadoras, sus accesorios, equipos modernos de transcripción y transmisión de datos y terminales, debía orientarse en el sentido de viabilizar y controlar las iniciativas privadas, buscando obtener las condiciones para consolidar un parque industrial con total dominio y control nacional de la tecnología.

Para el logro de este fin se definieron cinco objetivos prioritarios: (i) obtener una capacidad tecnológica suficiente como para permitir el diseño, desarrollo y producción en Brasil del equipo electrónico y el *software*; (ii) asegurar que las corporaciones nacionales jugaran un papel predominante en el mercado local de informática; (iii) obtener un balance de pagos favorable en los productos y servicios relacionados con la informática; (iv) crear fuentes de trabajo para los brasileños y mayores oportunidades de empleos profesionales para ingenieros y técnicos; y (v) dar oportunidad al desarrollo de una industria brasileña de partes y componentes en informática.

Con el correr del tiempo, los objetivos de política económica se fueron ampliando para cubrir, no sólo la industria de equipo de procesamiento de datos, sino la informática en general y, sobre la base de la experiencia acumulada, se formuló un conjunto de objetivos más generales para la política económica en esta industria: (i) maximizar la cantidad de recursos de informática localizados en Brasil, incluyendo equipos, *software*, bases de datos y capacidad técnica y gerencial; (ii) control nacional de la producción de estos bienes; (iii) acceso universal a la informática; y (iv) uso de la informática como un instrumento clave para la ampliación del ambiente cultural y político en Brasil, o sea, para el fortalecimiento de la identidad y la soberanía nacional.

Según el Centro de Empresas Transnacionales de Naciones Unidas (1984), la estrategia básica que surgía de estos objetivos generales buscaba crear las condiciones para que una industria incipiente pudiese alcanzar un grado razonable de madurez. Brasil se proponía hacerlo en armonía con el ambiente cultural y político, sin sacrificar las necesidades de los usuarios de la computación y, al mismo tiempo, sin perjudicar la política global del gobierno que buscaba

atraer un volumen mayor de IED. Las medidas de política a tomar debían lograr que una proporción sustancial del mercado local estuviese en poder de compañías brasileñas, y consolidar esta posición, asegurando que las firmas nacionales dominasen el desarrollo tecnológico de forma tal que les fuese posible alcanzar el objetivo último de ser competitivas en el mercado internacional.

Definida la política a seguir en este segmento, se articularon las primeras propuestas del gobierno para elegir a las empresas que desarrollarían los modelos de minicomputadoras en Brasil. A la licitación para la producción de un microcomputador brasileño se presentaron siete ET, seis firmas locales y una empresa conjunta. En ese momento existían dos corrientes de opinión sobre cómo desarrollar este sector. Una, que consideraba no viable una asociación con el capital extranjero y sostenía un veto total a las pretensiones de IBM y otras ET en cuanto a fabricar en Brasil las minicomputadoras, en tanto proponía importar los equipos hasta que se pudiera industrializar una minicomputadora de tecnología nacional. La otra, una línea pro-ET, alimentada por las presiones que ejercieron estas empresas, entendía que CAPRE debía centrar su esfuerzo, no en el desarrollo de una industria nacional de computadoras, sino exclusivamente en la producción de componentes para la rama de la informática. Como una concesión para facilitar la negociación, IBM decidió la construcción de un laboratorio de investigación y se avino a producir la mayoría de los componentes en Brasil.

De todas maneras la decisión final de CAPRE, significó un rechazo a la propuesta de las ET y constituyó de alguna forma una solución intermedia. Se resolvió la fabricación de minicomputadoras bajo licencia de proveedores extranjeros por parte de empresas con 100% de capital nacional. Se aceptaron tres propuestas que cumplían con los criterios de selección de CAPRE definidos anteriormente: producción nacional de componentes, potencial exportador, previsión para la transferencia de tecnología, competitividad y existencia de capital nacional en la empresa.

Esta propuesta fue posible gracias a que la empresa nacional COBRA (69% de capital estatal y 31% de capital aportado por un conjunto de bancos brasileños), había adquirido tecnología de la empresa británica Ferranti y tenía un acuerdo con la empresa estadounidense Sycon que contemplaba la transferencia de tecnología en minicomputadoras, partes y *know-how*. De esta manera, COBRA definía una estrategia pragmática que implicaba la utilización de firmas extranjeras como Sycon, orientadas al mercado interno en su país de origen, como instrumento para aumentar su poder frente a las ET. Sycon poseía alto nivel en tecnología de minicomputadoras pero no tenía los recursos suficientes como para entrar a competir en el mercado brasileño. COBRA obtenía así una tecnología moderna sin tener que negociar con las grandes ET.

La política desarrollada por CAPRE, llevó a dos cambios fundamentales en el campo de la industria de minicomputadoras. Se creó un oligopolio entre el Estado y las firmas privadas del

que se excluyó a las ET que tenían negocios en Brasil, al asociarse para la transferencia de tecnología con firmas que no habían operado anteriormente en el país. El gobierno sólo permitió importaciones de bienes de informática que no pudieran suministrar las firmas nacionales. Esta política produjo los resultados previstos, al formarse un gran número de empresas de informática brasileñas, demostrando que había potencial para una industria nacional.

En 1979 se creó la Secretaría Especial de Informática (SEI) como órgano complementario del Consejo de Seguridad Nacional, que respondía directamente al Presidente de la República. Su principal función era asesorar y colaborar con el Presidente en la formulación y ejecución de una política nacional de informática. Los principales mecanismos utilizados fueron el control de las importaciones de partes y componentes, el control de las compras del gobierno de bienes y servicios de informática y una reserva de mercado sectorial en favor de las firmas brasileñas.

Se fijaron cuotas anuales y se establecieron prioridades en la importación de determinado equipo de procesamiento de datos, utilizando como criterios básicos la existencia de alternativas nacionales, la disponibilidad de *software* ya desarrollado en Brasil y las perspectivas de su desarrollo futuro en el país. También se requirió la aprobación previa de la SEI para importar los bienes de capital necesarios para la instalación, modernización y expansión de las plantas productoras de computadoras, así como para la importación de componentes y otros insumos destinados a esa producción.

La posición del gobierno para regular la industria informática se vio fortalecida por el hecho de que era el principal consumidor de los bienes y servicios de esta industria. Entre las medidas adoptadas, se exigió la aprobación de la SEI para toda adquisición de productos o servicios de informática por parte de las agencias del gobierno, especificándose además que estas compras debían hacerse preferentemente a proveedores nacionales.

Finalmente, la reserva de mercado se estableció de hecho para el área de mini y microcomputadoras cuando la SEI estipuló que sólo serían autorizadas a fabricar este tipo de computadoras las empresas nacionales, o sea, aquellas firmas en que el control exclusivo y permanente de las operaciones y del capital estuviese en manos de personas físicas residentes en el país. Esto se concretó, en un comienzo, a través del control de la importación, ya que las empresas brasileñas eran las únicas autorizadas a importar la tecnología y los insumos necesarios para la fabricación de este tipo de computadoras. El resto del mercado de informática quedó abierto a empresas con participación del capital extranjero dentro de un programa de progresiva nacionalización de los equipos y bienes producidos.

La presión de las ET contra esa política de progresiva reserva del mercado fue enorme y, en algunos casos, tuvo el apoyo de usuarios descontentos con la calidad de los bienes y servicios de los proveedores locales, y de firmas que utilizaban otros productos electrónicos, generalmente importados, que pensaban que esta política podía extenderse a ellos en el futuro.

Según Erber (1984) el enfrentamiento se dio tanto en un plano ideológico como económico. En el primer caso se argumentaba en contra de la intervención del Estado en la economía, promoviendo una posición netamente liberal. En el segundo se criticaban los altos costos que los usuarios debían pagar a causa de esta política. Esto estaba relacionado con los costos iniciales que implicaba el desarrollo de una nueva industria, pero la brecha entre los precios de los bienes producidos en Brasil y los importados se había ido reduciendo sustancialmente, a medida que esta rama se había ido consolidando. En el caso de las microcomputadoras la brecha prácticamente había desaparecido. Sin embargo, la política de reserva de mercado tuvo el fuerte respaldo de la comunidad técnica y científica, que incluía a muchos consumidores de los productos locales, y de varias agencias estatales, sobre todo aquéllas con fuerte orientación nacionalista.

Los beneficios de las políticas de la SEI se hicieron visibles en términos de ventas crecientes de las firmas nacionales de minicomputadoras. Las ET, que dominaban este mercado antes de 1977, disminuyeron su participación al 20% en 1980. Asimismo se observó una capacidad creciente de las empresas brasileñas, para la investigación y el desarrollo, con oportunidades crecientes de empleo para técnicos nacionales y una potencial capacidad de exportar.

Sin embargo, a pesar de las restricciones, las ET aún dominaban en 1980 el mercado de computadoras en Brasil, alcanzando al 92% de las ventas totales, puesto que el peso de los grandes y medianos equipos de procesamiento de datos resultaba decisivo en este sector industrial en el caso de un país semiindustrializado con un amplio mercado. El tamaño y el atractivo del mercado brasileño permitió persuadir a las ET de que abandonaran cierto segmento del mercado en favor de las empresas nacionales y se concentraran en otras oportunidades (equipos grandes y medianos). De todas maneras, también en estos sectores intervenía la SEI, exigiendo a las ET que exportasen toda unidad producida y no vendida en el mercado local.

Los obstáculos más importantes para la supervivencia y el crecimiento de la industria brasileña de computadoras, estaban en su habilidad para adaptar su línea de productos a la demanda de los usuarios, cuyos patrones estaban regidos por los niveles internacionales. Para ello las medidas proteccionistas no eran suficientes, y entre otras, se requerían mayores contribuciones a la investigación y el desarrollo, así como al entrenamiento tecnológico para lograr esta adaptación.

Estos y otros problemas enmarcaron la polémica ley de informática aprobada en octubre de 1984, que estableció los principios, objetivos e instrumentos para una política nacional de informática y cubrió todas las actividades que implicaban el tratamiento automático y racional de la información, o sea que quedaron comprendidos por los efectos de esta ley, no sólo las industrias electrónicas sino también los servicios relacionados. De sus disposiciones, que garantizaban la reserva de mercado por un período de ocho años, resultan claras normas de protección a las empresas nacionales productoras de mini y microcomputadoras y de terminales

impresoras, sectores donde se impedía la participación de las subsidiarias de las ET, principales productoras de computadoras grandes y medianas. A los efectos de esta ley se consideraban empresas nacionales aquellas personas jurídicas constituídas y con sede en el país, cuyo control decisorio, tecnológico o de capital en un 70% o más, estuviese con carácter permanente e incondicional bajo la titularidad de personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país.

El objetivo fundamental de esta norma era alcanzar una capacitación nacional en informática, según los siguientes principios: (i) intervención del Estado para asegurar la protección a la producción nacional, orientar, coordinar y estimular las actividades de informática; (ii) fomento dirigido al desarrollo de tecnología nacional y al fortalecimiento de la empresa nacional; (iii) participación supletoria del Estado en los sectores productivos y sólo en casos en que el interés nacional lo requiera y cuando la iniciativa privada nacional no esté en condiciones de actuar o no tenga interés en hacerlo; (iv) prohibición de situaciones monopólicas; (v) ajuste contínuo del proceso de informática a las peculiaridades de la sociedad brasileña; y (vi) establecimiento de mecanismos para la protección del secreto de los datos almacenados.

La ley, a su vez, estableció dos tipos de instrumentos: por un lado, aquéllos que implicaban un mecanismo de protección a las firmas nacionales; por otro, los que otorgaban incentivos a las mismas. Entre los primeros interesa destacar el control impuesto a la importación de bienes y servicios de informática por un período de ocho años a partir de la sanción de la ley, así como la autorización al Poder Ejecutivo para adoptar restricciones de naturaleza transitoria a la producción, operación, comercialización e importación de bienes y servicios técnicos de informática. Estas restricciones sólo se mantendrían hasta que las firmas nacionales estuviesen afianzadas y en condiciones de competir en el mercado internacional. A su vez, como complemento de estas medidas, se disponía que las instituciones del gobierno federal deberían preferir en sus adquisiciones de bienes y servicios de informática, aquéllos producidos por empresas nacionales.

Entre los estímulos a las firmas nacionales, la ley otorgaba una serie de incentivos fiscales y daba prioridad a estas empresas en la obtención de financiamiento por parte de las agencias estatales, ya sea directamente o a través de instituciones privadas de crédito.

Sin realizar menciones explícitas a las empresas extranjeras, había directivas que contemplaban su eventual participación en la oferta interna de bienes y servicios de informática, cuando no existiesen empresas nacionales capaces de producirlos y bajo ciertos requisitos: que contasen con programas de capacitación de su cuerpo técnico, que dedicasen un porcentaje de sus beneficios a la investigación bajo convenio con centros universitarios y de investigación y que estableciesen programas de desarrollo de proveedores locales. Asimismo, se preveía la posibilidad del uso de tecnología externa por parte de empresas no nacionales, aún cuando estuviese disponible la tecnología en el país, cuando la producción se destinara

exclusivamente a la exportación o estuviese localizada en zonas especialmente seleccionadas, denominadas Distritos de Exportación de Informática. Los instrumentos de protección nacional, así como los que regulaban la excepcional participación extranjera, muestran la prioridad concedida a fortalecer a las empresas locales, desarrollar la tecnología nacional y propender a una acelerada sustitución de importaciones, a la vez que favorecer, aquí sí con la intervención de las ET, las exportaciones de productos de la informática. Para encargarse de la política nacional de informática, se creó el Consejo Nacional de Informática y Automatización (CONIN).

Los bandos a favor y en contra de la ley finalmente aprobada no abandonaron la lucha por sostener sus posiciones. Por ejemplo, algunos sectores del Congreso brasileño intentaron excluir a la zona franca de Manaus del alcance de esa ley, como consecuencia de presiones de las ET por evadir sus efectos. Dentro del propio sector público informático y de computación, una de las principales razones para que ello ocurriese era la existencia de nuevos proyectos legales en preparación sobre el *software* y la robótica. Fuera del sector, las repercusiones internas e internacionales de la ley de informática se magnificaron por el temor de que esa experiencia se pudiese transformar en precedente para otras ramas de actividad en Brasil, y para otros países latinoamericanos y del Tercer Mundo.

Por cierto, esa posibilidad no era, en ese momento, remota ni antojadiza, si se toman en cuenta otras iniciativas que estaban en curso dentro y fuera de Brasil. El áspero debate sobre la eventual incorporación de los servicios en la agenda del GATT en la reunión de Punta del Este de 1986 es una clara ilustración de la tensión que el tema provocaba entre los países desarrollados que pretendían la liberación del sector y naciones como Brasil e India que procuraban protegerlo.

En el caso brasileño, conviene advertir que la manera como esas iniciativas se dieron a conocer y los juicios que sobre ellas se difundieron, formaban parte necesariamente de los mecanismos de presión que en uno u otro sentido trataban de influir en su discusión y desenlace. Así sucedía, por ejemplo, cuando desde ciertos círculos se subrayaba insistentemente el tenor nacionalista que poseían las medidas o proyectos del gobierno brasileño y el atraso que podían conllevar. Al respecto se difundió un informe del Departamento de Comercio de Estados Unidos que al analizar las 30 mayores compañías brasileñas fabricantes de productos de informática subrayaba sus grandes deudas y su probable escasez de fondos en los próximos años, lo que afectaría su capacidad de investigación y adelanto tecnológico. El sentido último de estos conceptos era alertar sobre el peligro que la política brasileña comportaba para la comunidad de bancos y gobiernos extranjeros que participaban en la negociación de la deuda externa de Brasil, así como para otros potenciales inversores en ese país.

No obstante, Brasil avanzó durante los 80 en la aprobación de nuevas leyes y en la discusión de iniciativas para ampliar la reserva de mercado y otras formas de protección a su industria.

En 1985, por ejemplo, se protegió la industria brasileña en materia de producción, distribución y proyección de material fílmico. Igualmente, se iniciaron las primeras discusiones parlamentarias de un proyecto de reserva de mercado para el sector de productos químicos intermedios, especialidades y medicamentos. El tradicional y elevado dominio de las ET en ese sector condujo a las autoridades de Brasil a pensar en el establecimiento de un cuerpo de medidas que contemplasen la obligación de las dependencias oficiales de adquirir dichos productos a empresas mayoritariamente nacionales, así como definir un cuadro básico de productos químicos estratégicos, medicamentos y sus materias primas que debiesen estar exclusivamente a cargo de esos mismos productores.

Como consecuencia de la promulgación de la ley de informática en 1984, a cargo del presidente Sarney, las presiones externas arreciaron al grado de convertirse en amenazas de represalias, por parte del gobierno de Estados Unidos. Dos expresiones de ese fenómeno de intimidación fueron, por una parte, la eventual restricción a ciertas exportaciones manufactureras brasileñas al mercado norteamericano y, por la otra, la amplia difusión de importantes operaciones de cierre y venta de filiales extranjeras en Brasil.

Los efectos de esa campaña no fueron suficientes, en principio, para modificar la política definida. La reserva de mercado siguió adelante, a pesar de las presiones de las ET y del gobierno de Estados Unidos que amenazaban con represalias comerciales si Brasil insistía en este camino. En este sentido, se aprobó el Plan Nacional de Informática (PLANIN) que otorgó generosos incentivos a las empresas locales interesadas en invertir en la producción de equipo y diseño de microcomputadores; reafirmó la reserva de mercado; estimuló las investigaciones en el sector; y prohibió la creación de distritos regionales de informática, los que habían sido utilizados para evadir la reserva de mercado y no para aumentar las exportaciones.

Sin embargo, desde 1986 se alentaron ciertas concesiones frente a las presiones de Estados Unidos. Por lo pronto, el gobierno autorizó la formación de empresas conjuntas en el sector de *software*. Además, en la discusión sobre las formas que debería adoptar la remesa de divisas en el caso del *software* adquirido en el exterior, el criterio aceptado asumió la forma del derecho de autor, que implica la vida del autor más 50 años. Las discrepancias a esta resolución impulsada por el propio presidente Sarney se basaban en que ello facilitaba el comercio del *software*, beneficiaba sobre todo a las ET, permitía la libre remisión de fondos al exterior (dado que el acuerdo de pago se hacía entre el comprador y el vendedor), y abría una nueva ventana a las ET que pretendían participar en el mercado brasileño de computadoras. Según la opinión de los que apoyaban la política de reserva de mercado, el tratamiento del *software* debería haberse hecho como patente industrial, o lisa y llanamente ser incluido en la reserva de mercado, como había sido la posición inicial del gobierno.

Antes de cumplirse los ocho años de la reserva de mercado que preveía la ley, comenzó a operar la apertura del sector. El programa del Presidente Collor, en 1990, sostenía que la política

de informática vigente ya había completado la totalidad de su ciclo y que la flexibilización de controles que venían operando eran insuficientes y en algunos casos contrarios a los objetivos que se planteaban en el campo de la política industrial, donde la estrategia planteada implicaba reducir los niveles de protección con el fin de lograr un "ambiente más competitivo".

#### **D. EL IMPACTO DE LA POLITICA DE REGULACION SOBRE LA IED**

Esta variada y activa política económica aplicada a las ET por los sucesivos gobiernos brasileños se inscribe en un marco de intenso crecimiento de la inversión extranjera. Es indudable que, sin perjuicio de la eventual retracción en los sectores específicos mencionados, el contexto de la pragmática política llevada a cabo era suficientemente atractiva como para posibilitar su acelerado crecimiento. El cuadro 7 y el gráfico 7 indican que de un nivel promedial anual de IED de aproximadamente US\$ 500 millones (a precios de 1980) a comienzos de los sesenta, se pasó a un nuevo piso de US\$ 2.500 después de 1977, en una evolución que se diferencia notablemente de la que caracteriza a América hispana.

Las diferencias en los procesos de inversión entre la América hispana y Brasil no se refieren sólo al dinamismo, sino también a los ciclos observables. En efecto, si analizamos las tasas de crecimiento de los flujos de inversión, se observa que en el período 1960-68, mientras las entradas de IED a los demás países de América Latina crecieron a una tasa del 31,5 anual, la IED que se dirigía a Brasil mostró tasas negativas de crecimiento (-3,2% anual). Esta relación también se verifica en los flujos de inversión de Estados Unidos los que tuvieron una tasa de crecimiento del 12,9% anual para América hispana y apenas del 0,3% anual para Brasil.

En el período siguiente, 1968-76, los ritmos de crecimiento se invierten, con tasas muy superiores de inversión en Brasil respecto de los restantes países de la región, tanto para la inversión total como para la inversión de Estados Unidos. En el primer caso, las entradas de inversión a Brasil crecieron a una tasa del 24,6% anual, mientras que la tasa de crecimiento para el resto de la región fue fuertemente negativa (-29,2%). En el caso de la IED de Estados Unidos estas tasas fueron 13,0% para Brasil, mientras que el agregado de los restantes países pasó de valores fuertemente positivos a valores negativos.

En el último período considerado (1976-82), la situación nuevamente se invierte, creciendo muy rápidamente la inversión en América hispana (71,9%), mientras que Brasil muestra una evolución lenta (4,5% anual). A pesar de ello Brasil continuó siendo el mayor receptor de inversión directa de la región, posición que había alcanzado a partir de 1970. Si consideramos los flujos totales de IED por cada uno de los períodos indicados, Brasil pasó de recibir un 34% de los flujos totales a la región en el período 1960-68, a un 58% entre 1969-76 y un 45% en el último período (cuadro 7 y gráfico 7).

**Cuadro 7**  
**EVOLUCION DE LA IED**  
**EN BRASIL (1960-82)**  
(en millones de US\$ de 1980)

AÑO	ENTRADAS DE IED TOTAL	SALIDAS DE IED DE EUA	
		Total	Manufacturas
1960	543	480	319
1961	561	176	99
1962	489	285	233
1963	312	176	168
1964	299	(451)	14
1965	519	263	189
1966	516	549	425
1967	366	252	169
1968	418	492	397
1969	641	491	415
1970	1.168	658	488
1971	1.382	571	391
1972	1.381	992	763
1973	2.817	1.435	1.006
1974	2.475	1.620	980
1975	2.087	1.341	863
1976	2.425	1.307	883
1977	2.610	565	304
1978	2.424	1.444	936
1979	2.643	259	91
1980	1.913	337	167
1981	2.649	545	250
1982	3.164	1.167	914
Promedios anuales			
1961-68	435	218	212
1969-76	1.797	1.052	724
1977-82	2.567	720	444
Tasas de crecimiento (%)			
1960-68	(3,2)	0,3	2,8
1968-76	24,6	13,0	10,5
1976-82	4,5	(1,9)	0,6

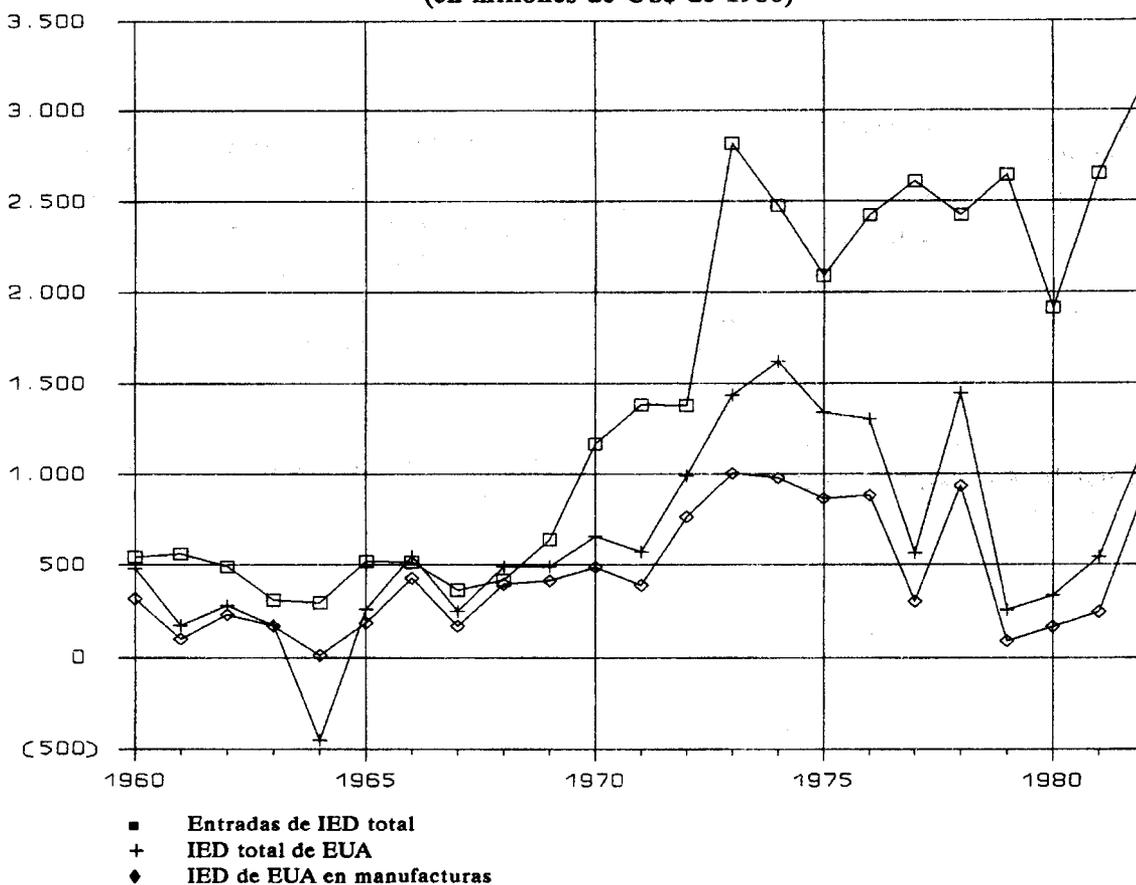
**Fuentes:**

- (i) Entradas de IED total (1960-69): CEPAL (1979);
- (ii) Entradas de IED total (1970-82): Fondo Monetario Internacional: Balance of Payments Statistics; (iii) Salidas de IED de Estados Unidos (1960-82): U.S. Department of Commerce: Survey of Current Business.

El período de mayor crecimiento de la IED en Brasil, también fue acompañado por un importante cambio en el origen de esta inversión. Se reduce la participación de la inversión de Estados Unidos que pasa de representar el 42% en 1970 al 30% en 1977, como consecuencia, entre otros de las importantes inversiones y reinversiones de empresas japonesas y europeas, principalmente de Alemania y Suiza (CEPAL, 1983). Es cierto que ciertas políticas de

regulación, tales como la de formación de empresas conjuntas o el control del proceso tecnológico eran más resistidas por las tradicionales ET norteamericanas que por las empresas europeas y japonesas deseosas de insertarse en el mercado brasileño. Sin embargo, cabe interpretar que ese cambio en las proporciones de los países de origen se debe más al cambio global del dinamismo de la transnacionalización de los diferentes países industrializados que a los efectos de las políticas desarrolladas por Brasil.

**Gráfico 7**  
**EVOLUCION DE LA IED EN BRASIL**  
(en millones de US\$ de 1980)



La mayor parte de esta inversión se dirigió al sector manufacturero, en el período considerado. Este sector recibió el 70% de la inversión que las empresas de Estados Unidos realizaron en Brasil entre 1969 y 1976. Los datos presentados por CEPAL (1983) con base en una encuesta a 819 subsidiarias de ET, señalan que en 1977 éstas controlaban el 32% del valor total de la producción industrial, variando esta participación desde algo más del 1% en la industria editorial y gráfica hasta más del 93% en la industria del tabaco. En varias ramas (tabaco, material eléctrico, perfumería, transporte, farmacéutica y caucho) la participación de las ET

superaba el 50%. El mismo trabajo señala que las industrias de mayor dinamismo tecnológico (material eléctrico y electrónico, transporte y productos farmacéuticos) eran controladas por las filiales de ET, mientras que sólo una entre diez industrias no dinámicas (tabaco) y dos entre seis industrias de dinamismo intermedio (caucho y perfumería) eran controladas por éstas. Esta participación de las ET en los sectores más dinámicos de la industria brasileña confirma una tendencia al aumento de su grado de internacionalización. Si bien los datos son fragmentarios, como indicación indirecta de esta evolución puede señalarse, según CEPAL (1983), que las filiales de ET presentaron una tasa real promedio de crecimiento de sus ventas de 10,5%, en el período 1966-77, mientras que para las empresas nacionales la misma fue de 7,6%. Estos datos indican que las ET habrían aumentado su participación en el sector manufacturero de Brasil en ese período. Sin embargo, el mismo estudio señala que existe evidencia de que la posición de estas empresas entre las 300 mayores se habría deteriorado, aumentando fundamentalmente la participación de las empresas estatales y, en menor medida, de las empresas privadas nacionales.

Algunas cifras disponibles indican resultados matizados de las políticas de regulación desarrolladas por Brasil. Por ejemplo, el aliento a la formación de *joint ventures*, si bien tuvo los impactos sectoriales ya comentados, no parece haber alterado excesivamente la distribución de las empresas extranjeras de acuerdo con su participación en el capital, lo que ratifica la tradicional preferencia de esas firmas a producir con control mayoritario del capital. En 1977, mientras las ET con participación entre 25% y 50% fueron responsables por el 8% de la producción total de las ET, aquéllas con más de 95% de propiedad del capital produjeron el 51,8% del total (entre 50%-75% el 24,5% y entre 75%-95% el 15,7%).

En cuanto al balance de divisas de la inversión extranjera, el cuadro 8 y el gráfico 8 muestran una evolución netamente positiva en el caso brasileño en cada año de las dos décadas consideradas, con excepción de 1968. El curso que sigue el balance está determinado, por un lado, por el efecto de las políticas de contención de pagos externos; por otro, por los altibajos en los flujos de la IED. En general, en un país que en un corto período pasa a recibir anualmente un monto de inversión externa cinco veces mayor, es natural que se logren balances positivos, desde que los pagos son proporcionales a la baja acumulación pasada. Así, entre 1960 y 1968 el balance desciende hasta su punto mínimo, por las escasas inversiones nuevas. A partir de entonces, en cambio, el balance asciende en forma sensible por un ingreso de capitales muy superior a los pagos por utilidades y repatriaciones.

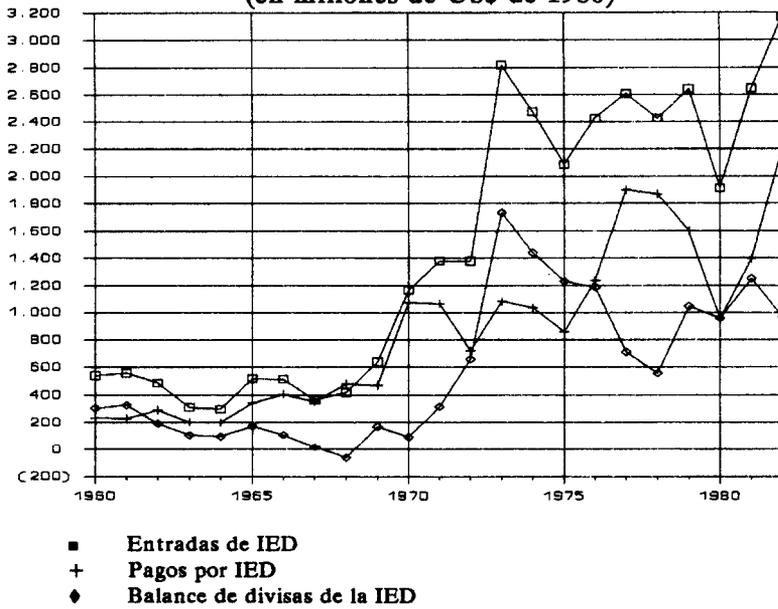
**Cuadro 8**  
**BALANCE DE DIVISAS DE LA IED EN BRASIL (1960-82)**  
(en millones de US\$ de 1980)

AÑO	IED TOTAL			IED TOTAL DE EUA			IED DE EUA EN MANUFACTURAS		
	IED	Pagos	Balance	IED	Pagos	Balance	IED	Pagos	Balance
1960	543	236	307	480	331	150	319	217	102
1961	561	233	328	176	286	(111)	99	168	(69)
1962	489	293	196	285	322	(37)	233	244	(11)
1963	312	204	108	176	254	(79)	168	190	(22)
1964	299	201	97	(451)	219	(670)	14	146	(132)
1965	519	343	175	263	347	(84)	189	219	(30)
1966	516	406	110	549	351	198	425	240	185
1967	366	350	16	252	303	(51)	169	172	(3)
1968	418	480	(62)	492	443	49	397	332	65
1969	641	471	171	491	453	38	415	376	38
1970	1.168	1.074	94	658	577	80	488	433	55
1971	1.382	1.065	317	571	548	23	391	435	(44)
1972	1.381	722	659	992	712	280	763	547	217
1973	2.817	1.083	1.733	1.435	871	564	1.006	610	395
1974	2.475	1.034	1.441	1.620	866	754	980	540	440
1975	2.087	855	1.232	1.341	1.052	288	863	669	195
1976	2.425	1.237	1.188	1.307	1.140	167	883	692	190
1977	2.610	1.900	710	565	940	(375)	304	536	(232)
1978	2.424	1.867	557	1.444	1.117	327	936	797	139
1979	2.643	1.598	1.045	259	270	(11)	91	154	(63)
1980	1.913	955	958	337	499	(162)	167	391	(224)
1981	2.649	1.398	1.252	545	523	22	250	352	(102)
1982	3.164	2.200	964	1.167	823	344	914	639	275
Promedios anuales									
1961-68	435	314	121	218	316	(98)	212	214	(2)
1969-76	1.797	943	854	1.052	777	274	724	538	186
1977-82	2.567	1.653	914	720	695	24	444	478	(35)
Tasas de crecimiento (%)									
1960-68	(3,2)	9,3		0,3	3,7	(13,0)	2,8	5,5	(5,6)
1968-76	24,6	12,6		13,0	12,5	16,5	10,5	9,6	14,5
1976-82	4,5	10,1	(3,4)	(1,9)	(5,3)	12,8	0,6	(1,3)	6,3

**Fuentes:**

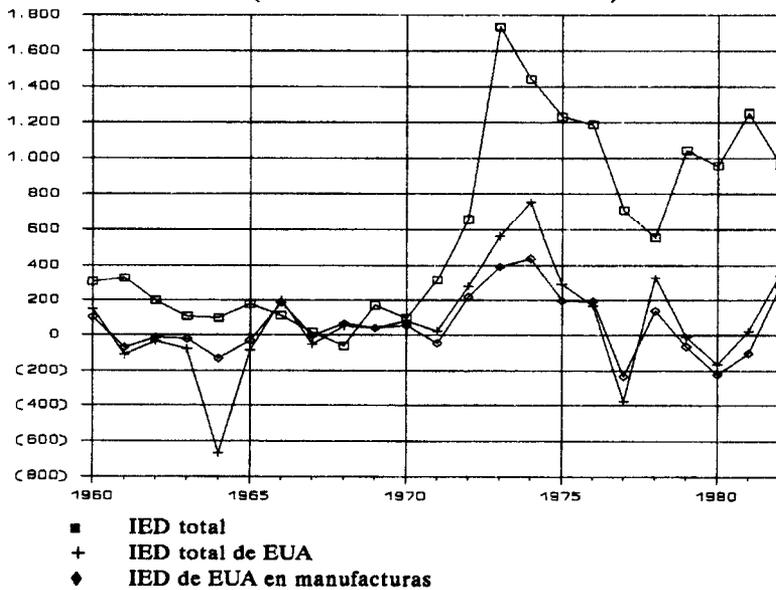
(i) IED total (1960-69): CEPAL (1979); (ii) IED total (1970-82): Fondo Monetario Internacional: Balance of Payments Statistics; (iii) IED de Estados Unidos (1960-82): U.S. Department of Commerce: Survey of Current Business.

**Gráfico 8**  
**FLUJOS TOTALES DE IED EN BRASIL**  
 (en millones de US\$ de 1980)



El comportamiento de la IED de EUA sigue un patrón diferente, ya que el dinamismo de la inversión es menor que la proveniente de otros orígenes, por lo tanto los pagos siguen de cerca la evolución de la IED, resultando así en un balance que se aproxima a cero (véase gráfico 9).

**Gráfico 9**  
**BALANCE DE DIVISAS DE LA IED EN BRASIL**  
 (en millones de US\$ de 1980)



#### **IV. LA POLITICA DEFENSIVA DEL REGIMEN PERONISTA**

El período justicialista o peronista de gobierno que abarcó en su segunda etapa los años 1973-75, estableció sus principales objetivos en un Plan Trienal (Argentina, Poder Ejecutivo Nacional, 1973). En lo fundamental la política económica proyectada buscaba modificar la distribución del ingreso, favoreciendo al sector industrial nacional y la participación salarial. Los impulsos dinámicos provenían de la ampliación del mercado interno, el crecimiento de la inversión pública y, eventualmente, la expansión de las exportaciones manufactureras. Para todo ello, debía propiciarse una redistribución progresiva del ingreso, estimular una mayor productividad agropecuaria y superar la dependencia financiera, comercial y tecnológica respecto del capital extranjero.

A nivel financiero, el Plan no contemplaba solamente la regulación de las empresas desnacionalizadas en períodos anteriores. Un principio básico de la nueva política era que "la participación del capital externo sólo se justifica cuando no limita la capacidad de decisión del país, cuando no significa una gravosa carga de pagos futuros y cuando demuestra tener efectos positivos para el desarrollo nacional".

Con respecto a la dependencia comercial el Plan remarcaba que un instrumento para atacarla "es el de la recuperación de los resortes de la comercialización externa para que nuestros productos se exporten sin limitaciones a todas las áreas del mundo, y con el mayor valor agregado posible".

Finalmente, en lo atinente a la dependencia tecnológica, el Plan advertía que "se debe recurrir a la cooperación externa sólo cuando sea indispensable. Por supuesto que esto no significa mantenerse al margen de los avances de la ciencia y la tecnología en el mundo, sino fortalecer nuestra capacidad real de escoger entre esos avances, aquellos que más convengan a nuestro futuro; en definitiva, adoptar y difundir las técnicas más adecuadas para el aprovechamiento de nuestra propia constelación de recursos".

Por contraste con los proyectos peruano y chileno, el nacionalismo peronista no renegaba del patrón capitalista de funcionamiento. En su programa de gobierno hubo pocas referencias a la problemática de la propiedad y sí muchas enfáticas afirmaciones sobre el carácter esencial de la participación del sector privado nacional. Si bien se renacionalizaron cuatro bancos, se prohibió la adquisición de participaciones en empresas nacionales y el Estado asumió la comercialización externa de productos básicos, la política económica puso su mayor acento en los instrumentos de restricción y control sobre la gestión del capital extranjero y no en su dominio sobre la propiedad. Este criterio, extensible a toda clase de capitales, cualquiera fuese su origen, demostraba que la pretensión de transformar el capitalismo argentino descansó

fundamentalmente en cambiar las estructuras sectoriales de las nuevas inversiones y la distribución del ingreso sin alterar, sino marginalmente, la estructura por agentes del capital acumulado y, por tanto, sus condiciones primarias de apropiación y concentración del excedente. Resulta ilustrativo que, habiéndole concedido un papel central al Estado, el Plan haya constante y explícitamente privilegiado sus funciones como orientador, concertador, equilibrador y redistribuidor, respecto de la de productor.

Las medidas efectivamente adoptadas - dígase, de paso, algunas inspiradas en el gobierno precedente, en las primarias experiencias peronistas y en el Pacto Andino - implicaron una vasta gama de instrumentos restrictivos al funcionamiento de las ET. Entre estos antecedentes, la ley 19.151 de julio de 1971 introdujo por primera vez las "limitaciones al crédito bancario interno, la exigencia de la nominatividad de acciones, la obligación de utilizar un porcentaje mínimo del 85% del personal local en las áreas de dirección técnica y profesional y de dar a publicidad, previamente a la autorización, los futuros contratos de promoción a suscribir con el Estado, así como la creación de un Registro de Inversiones" (Sourrouille, Kosacoff y Lucángeli, 1985).

El gobierno peronista introdujo, a su vez, profundos cambios en el plano jurídico. La ley 20.557 de 1973 estableció "el principio general de que en ningún caso podrá otorgarse tratamiento más favorable a inversores extranjeros que a nacionales, a la vez que se incluye en el ámbito de la ley no sólo los clásicos componentes de la inversión directa, sino también los créditos que obliguen a residentes con no residentes, en la medida en que de ellos surjan obligaciones de efectuar remesas de capital o intereses. Se enumeran áreas de inversión prohibidas, cuales son las relacionadas con la seguridad nacional, los proyectos con limitadas posibilidades de exportación, la explotación de servicios públicos, bancos y seguros, medios masivos de comunicación y publicidad, las actividades agropecuarias y la pesca para el mercado interno, los sistemas de comercialización masiva y las áreas reservadas legalmente al sector público, a la vez que se prohíbe la adquisición de acciones de empresas de capital nacional. La aprobación del respectivo contrato de radicación debía ser efectuada siempre por el Congreso Nacional en el caso de empresas extranjeras (menos de 51% de capital nacional) o por el Poder Ejecutivo cuando corresponda a empresas con participación extranjera (entre 51% y 80% de participación nacional). En términos de sus operaciones corrientes se reglamenta y limita la transferencia de utilidades al exterior, se prohíbe el acceso al crédito interno a más de un año de plazo y se establecen condiciones muy específicas para el endeudamiento externo... Se establece, además, un régimen general de control basado en la creación del Registro de Inversiones" (Sourrouille, Kosacoff y Lucángeli, 1985). Por último, mientras los regímenes anteriores sólo se referían a las nuevas operaciones, la nueva legislación amparaba también las empresas ya radicadas en el país, las que podían pedir su incorporación a este sistema según el método previsto en la ley para las nuevas autorizaciones o mantenerse al margen, pagando un impuesto especial adicional sobre el monto de utilidades giradas.

La estrategia del gobierno peronista no buscó una política de exclusión del capital

transnacional. Pero en su más vasto sentido, tampoco fue una política de negociación con el mismo. Salvo los aislados e iniciales intentos de diversificar las fuentes no norteamericanas de capital extranjero (Europa Occidental y Oriental y países árabes) y el exitoso operativo de exportación de automotores a Cuba a través de filiales de empresas norteamericanas instaladas en la Argentina, hubo una pérdida gradual de iniciativa y hasta cierta hostilidad hacia la búsqueda de una mecánica de acuerdos con el capital extranjero. El propio Plan Trienal ya lo insinuaba: "el incremento del poder y la eficiencia del sector público no es condición suficiente para hacer frente a los monopolios extranjeros y asegurar un proceso de crecimiento autónomo... La experiencia enseña que cuando gobiernan las minorías de privilegio, la expansión del sector público, especialmente de su poder de compra, es compatible e incluso necesario a los intereses del capitalismo extranjero, por la matriz de negocios que ello representa. Si nos detuviésemos aquí, el resultado sería apenas la negociación de nuestra dependencia en mejores condiciones y nada sustantivo se habría alterado".

Algunos autores han calificado esas posiciones del gobierno peronista como una política: "de contención", fruto de un "nacionalismo ambiguo" (Canitrot, 1978); o como una política "defensiva" de un "nacionalismo corporativo y policlasista" (O'Donnell, 1978).

El corto período de duración de dicha experiencia, la inestabilidad política que se vivió desde 1975 y el brusco viraje que significó el golpe militar de 1976, impiden una evaluación económica profunda de sus consecuencias y las reacciones que suscitó. La actitud del capital transnacional fue en general expectante. No hubo incorporación de nuevas empresas e inversiones ni tampoco ampliaciones sustantivas en las existentes, especulando posiblemente con la eventual evolución hacia un régimen formal de mayor liberalidad y de más seguridad. Algunos hechos conflictivos de gran resonancia insinuaron el estallido de procesos de abierta confrontación, tales como la declaración judicial de quiebra fraudulenta en la liquidación de frigorífico Swift, el intento de nacionalizar los expendios de combustibles que eran de propiedad de empresas extranjeras o la iniciativa de incluir los pagos por regalías y uso de marcas entre filial y matriz como utilidad sujeta a impuestos. A su vez, la acelerada redistribución del ingreso entre 1973 y 1974, al inducir una mayor dinámica en las industrias menos concentradas que producían bienes de consumo no durables, seguramente disminuyeron la gravitación relativa de las empresas extranjeras en la estructura industrial. Actividades como la metalmecánica, la química o la petroquímica que dominaban, perdieron dinamismo relativo (Azpiazu y Khavisse, 1983). De todas maneras, la brevedad del período y el carácter marginal de esos cambios y acontecimientos "no lograron alterar de manera significativa el modelo de crecimiento cuyo origen se remontaba a principios de la década del sesenta, en el que las empresas extranjeras ocupaban un papel central" (Sourrouille, Kosacoff y Lucángeli, 1985).

De hecho, no era de esperar que una política defensiva hacia las ET, que no atacaba en lo fundamental sus estrategias de producción, comercialización y precios, pudiese cambiar su papel clave en una dinámica industrial volcada casi exclusivamente al mercado interno. Luego de su

gran empuje en los años 60, ese capital internacional fue modelando sus estrategias a la luz de las frecuentes oscilaciones de la política económica y las pugnas sociales internas. Fueron vaivenes cuyas raíces se hundían en la historia de los ciclos de expansión y estancamiento, consustancial al modelo semicerrado que caracterizó a la Argentina en la segunda mitad de este siglo. En el curso de ese proceso, la capacidad de importación y la acumulación industrial protegida trataron de ser corregidas de modo principal y recurrente por el manejo cambiario y salarial. Pero no sólo la clásica inserción en el comercio exterior se mantuvo inalterada, sino que las posiciones del capital extranjero en la organización industrial se vieron progresivamente robustecidas. Pese a su prédica por cambiar esas dos tendencias y las políticas practicadas, ambas conservaron su firmeza al finalizar la experiencia peronista y al abrirse una nueva coyuntura crítica a partir de 1976.

## V. ANALISIS COMPARATIVO DE LAS POLITICAS DE REGULACION

La diversidad de las experiencias que casi simultáneamente surgieron en América Latina, postulando la necesidad de una regulación del capital extranjero pero apoyándose en distintas posturas respecto de los estilos de desarrollo, hacen complejo todo intento comparativo. En efecto, durante este período coexistieron procesos que se interpretaron o definieron a sí mismos como una respuesta o reparación del modelo capitalista de la década del 60 (Argentina); una sustitución de una estrategia de "desarrollo estabilizador" por otra de "desarrollo compartido" (México); o la transformación del sistema hacia formas de funcionamiento socialista o afines a éste (Chile y Perú), neocapitalistas (otros países andinos) o de un capitalismo concentrador-excluyente pero asumiendo una dinámica nacional (Brasil). La existencia de importantes discrepancias estructurales entre los países más grandes de la región, con fuerte impacto del capital extranjero en sus sectores manufactureros, respecto de aquéllos que todavía exhibían una escasa presencia de ET en esos sectores (aunque era mucho mayor en la actividad primaria), vuelve adicionalmente dificultoso ese examen.

Una segunda y seria dificultad que enfrenta la evaluación de estas políticas radica en el corto ciclo de vida que en general han tenido. Esta característica, si bien obstaculiza el examen de su coherencia con otras políticas económicas y de su impacto económico, no deja de tener interés, en cuanto expresa la fuerza y la rapidez de su gestación pero también de su desarticulación. A diferencia de las políticas de cuño liberal, los enfoques reguladores, particularmente los más activos, desafían poderes geopolíticos establecidos y tienden, por tanto, a provocar reacciones con efectos restrictivos o desestabilizadores. Esto otorga a estos modelos, por lo general, un carácter inestable y transitorio, o un alcance más limitado que lo que eran sus intenciones originales.

Con vistas a despejar el campo de evaluación de las políticas respecto de las ET en el sector manufacturero, puesto que las referidas a las actividades primarias han sido ya separadas desde un comienzo, convendría en consecuencia dejar de lado en esta etapa los procesos de muy breve duración. Argentina y Chile, que se corresponden con estos casos, añaden también como inconveniente el importante peso que tuvieron los factores estrictamente políticos en ambas experiencias de política económica.

Tomando en cuenta estos antecedentes, se exponen a continuación las grandes conclusiones que pueden extraerse del examen de este período.

(i) Las políticas de regulación de las ET en la órbita industrial fueron inspiradas, en general, por una misma inquietud dirigida a estimular una creciente participación de capitales locales en espacios dominados por dichas empresas en términos de propiedad y tecnología. En

ningún caso hubo, empero, una intención de asumir la propiedad total de las filiales extranjeras.

(ii) Otro elemento relativamente común en el curso de esas políticas económicas fue la frecuente oposición que las ET de origen norteamericano manifestaron frente a los intentos de regulación. Tradicionalmente mayoritarias en el control oligopólico de la industria de los diversos países de la región, esas empresas obstaculizaron dichas políticas en la medida en que posibilitaban la entrada de los capitales locales e incluso de competidores internacionales a las áreas que dominaban. El comportamiento de esas empresas demostró una tendencia a conservar el máximo control posible de la propiedad, a pesar de que esa condición no tuviera en la teoría y en la práctica corporativa el mismo valor determinante que se le había atribuido en el pasado.

(iii) Con estos puntos de partida relativamente semejantes en cuanto a los objetivos y a los principales obstáculos externos de las políticas activas, los actores, medios y logros en materia de autonomía y poder de negociación fueron dispares en el período considerado. En ese sentido, no caben dudas de que en la región existieron dos trayectorias principales y realidades de política económica frente a las ET muy diferentes: la representada por las experiencias de México y los países del Pacto Andino (en particular, Perú), por una parte, y la de Brasil, por la otra.

(iv) En los citados casos de América hispana, los Estados fueron los principales impulsores de estas políticas tratando de arrastrar consigo, como había sucedido en los procesos de industrialización, a burguesías locales por lo general débiles y altamente dependientes de las políticas proteccionistas y de la transferencia tecnológica de las ET. Con la excepción de Colombia y México, no hubo en estos países fracciones empresariales privadas o públicas que apoyaran abiertamente las limitaciones al capital extranjero en la industria en general, o específicamente en su rama de actividad. En ciertos casos, incluso, esas políticas se aprobaron a pesar de las dudas, aprensiones y hasta de la oposición de empresarios locales, sobre todo en aquellas economías andinas donde todavía existían intereses comerciales-financieros muy subordinados al capital internacional (Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela).

Atrapados entre las contradicciones que imponía este campo de fuerzas y el que surgía de los procesos de conciliación y ajuste de intereses, se produjeron discrepancias pronunciadas entre los mecanismos formales de decisión y su puesta en práctica. México y los países del Pacto Andino gestaron regímenes legales con medidas muy firmes, asentadas en procedimientos que obligaban o inducían progresivamente a las empresas mayoritariamente extranjeras, a transformarse en empresas con capital nacional mayoritario.

Estas disposiciones tendieron a perder fuerza real. En efecto, tanto en el caso mexicano como en el de los países miembros del Pacto Andino, fue evidente cómo las firmes decisiones iniciales fueron progresivamente suavizándose aún antes de la crisis de 1982. No obstante, salvo en el caso chileno, con su alejamiento del Pacto, las presiones no lograron eliminar durante el

período analizado el marco legal que formalizaba la pretensión de alcanzar un mayor grado de autonomía nacional frente a las ET. Pero, sea por flexibilidad o desfases en su aplicación, sea por la modificación de algunas disposiciones internas o regionales, lo cierto fue que esas políticas y sus efectos reales tendieron a diluirse. A tal grado ello sucedió en la realidad, que más que orientaciones de regulación activa, esas políticas se parecían más a las de tipo pasivo o de contención y aún - en los casos extremos - a políticas liberales.

El estatuto legal no contenía, por otra parte, estímulos ni objetivos específicos de política industrial sectorial. La experiencia demuestra que cuando la regulación formal termina concibiéndose como modo de limitar el descontrol, los excesos o las distorsiones, pero no como parte de una estrategia industrial en la que las restricciones que se imponen a las empresas se compensan con las oportunidades de acumulación y crecimiento, adquieren una apariencia crudamente limitativa que exacerban las reacciones negativas del capital extranjero.

(v) En las mencionadas experiencias se pudo advertir una cobertura de mayores espacios económicos a cargo de grandes grupos de capital local y de empresas públicas. Empero, ¿hasta qué punto estas transformaciones del poder económico obedecieron a las políticas específicas aplicadas al capital extranjero en esos países? Asimismo, ¿hasta dónde los cambios en la estructura de poder económico en la industria ampliaron efectivamente el margen de maniobra y de control nacional?

Respecto de la primera cuestión, corresponde reiterar que el avance observado en las posiciones de las empresas locales y estatales fue mucho más influido por los lineamientos proteccionistas que caracterizaron la política macroeconómica que por la aplicación de medidas específicas dirigidas a regular y acotar la expansión del capital transnacional. Las directivas proteccionistas definieron las principales condiciones para aumentar una rentabilidad oligopólica en mercados internos y concentrar la estructura de capital. Corresponde destacar que esas políticas fueron más constantes y firmes que las que regularon la asociación obligatoria o inducida de capitales con las empresas extranjeras, sobre todo en etapas de alto crecimiento económico. Por lo demás, si hubo alguna política específica que posibilitó tal clase de asociación, ella no procedió precisamente del campo productivo, ni estuvo ligada a regulaciones o medidas restrictivas. Tuvo que ver, más bien, con la liberalización de las relaciones financieras con los bancos transnacionales. Esa mayor articulación facilitó indirectamente a las ET productivas y comerciales la posibilidad de operar en áreas reservadas a nacionales o al Estado. En efecto, al someter a los empresarios locales e incluso al Estado a un creciente endeudamiento externo, se produjo una erosión de las posiciones conquistadas por ellos, debiendo admitir la co-participación de las ET conforme a los condicionamientos emergentes de la refinanciación o de la concesión de nuevos préstamos.

(vi) En cuanto a la segunda interrogante, los grandes números sobre la estructura industrial en los casos analizados, son demostrativos de que, no obstante los cambios producidos,

el control sobre las actividades claves siguió siendo retenido por las ET, aun cuando su participación haya podido registrar descensos relativos en la producción en su conjunto. Una mayor participación productiva estatal o privada nacional, pudo haber representado una creciente apropiación de excedentes y una más alta incidencia en la formación de capital. Pero no necesariamente dotó a esos sectores de un poder de decisión más amplio sobre el patrón y la dinámica industrial, en tanto no profundizó en la producción de bienes intermedios y de capital ni modificó, por ende, el poder tecnológico transnacional. Más aún, aunque se observaron ciertas disminuciones relativas en las remesas por concepto de compra de tecnología, el balance de divisas de la operación de las ET continuó siendo deficitario con el consiguiente efecto negativo sobre los balances de pagos de los respectivos países receptores. Incluso, probablemente influido por la flexibilidad que la aplicación efectiva de las políticas tenía respecto de su diseño original, cabe observar que el capital extranjero no mostró grandes reacciones en la magnitud de los flujos anuales, salvo en ciertos sectores o momentos críticos.

Por lo demás, la subvaluación de la capacidad real de las ET de evadir las restricciones que se le imponían, o la sobrevaluación de la voluntad efectiva y la capacidad del Estado y de los agentes locales de imponer formas diferentes de conducta a las ET, limitaron las consecuencias de estas políticas. El dominio estratégico y concentrado de las ET sobre los circuitos productivos y comerciales de los países citados de América hispana no se alteró en lo fundamental. Incluso, pudo haberse expandido indirectamente a través de las amplias relaciones que el Estado y las empresas locales entablaron con el capital financiero internacional.

(vii) El caso brasileño, reconocido como un ejemplo de política reguladora igualmente activa en términos de propósitos, tuvo en cambio una proyección y efectos diferentes. Cabe atribuirle mucho menos formalidad y generalidad, si acaso el análisis se remitiera a su base legal y doctrinaria. Como durante todo el período considerado hubo un régimen autoritario en Brasil, ello reforzó el hecho de que la política fuese sustancialmente operativa antes que declarativa. Por lo mismo, no requirió de un marco legal explícito y complejo de las relaciones con el capital extranjero. Antes bien, se concretó en el otorgamiento de incentivos acotados sectorialmente, muchas veces formulados sin referencia al origen del capital o incluso sólo referidos al fortalecimiento de la empresa nacional. De ahí que no hubo una legislación que fijase normas en materia de asociación de capitales, sino sectores específicos donde se alentó la formación de *joint ventures*, como es el caso típico de la petroquímica, en tanto otros fueron ajenos por completo a tales prácticas.

(viii) Ese pragmatismo que caracterizó la política brasileña no estuvo exento de conflictos y enfrentamientos con el capital transnacional. Pero al operar por la vía de los incentivos más que de las prohibiciones hizo más viable, sobre todo en una etapa de fuerte crecimiento económico, la consecución parcial de sus objetivos. Ciertos sectores de la burocracia estatal, que mantenían en alto determinados lineamientos de conducta nacionalista, coadyuvaron en el mismo sentido. Pero no caben dudas de que la existencia de una asentada burguesía

nacional que reivindicaba la utilización del poder comprador del Estado, la reserva de mercado en determinados sectores, y el acceso y desarrollo nacional de tecnologías, dotaron al Estado de una base mayor para desarrollar su política.

(ix) Aún en estas condiciones relativamente favorables, los resultados fueron dispares. Así, frente a la existosa experiencia en la industria petroquímica, los intentos en bienes de capital y en informática alcanzaron sólo parcialmente sus objetivos, en tanto el rescate del control sobre la industria farmacéutica no pudo lograrse.

En un clima general de amplio apoyo al ingreso del capital extranjero, la política económica brasileña mantuvo con cierta firmeza sus objetivos sectoriales a lo largo del tiempo. Junto a la apoyatura social antes comentada, ello puede explicar por qué los virajes en la aplicación de esas políticas fueron menos drásticos en Brasil, antes y luego de la crisis de 1982, en comparación con los países de América hispana. Incluso da cuenta por qué, paradójicamente, llegaron a prosperar planteos radicales como los que se evidenciaron en la política de reserva de mercado en la informática, mucho más allá de lo que las condiciones y corrientes económicas predominantes permitían prever en un país altamente endeudado como Brasil.

Estas características del modelo brasileño explican también, la paradoja existente entre el nivel de protestas y presiones puntuales que efectuaron las ET o sus países de origen, y la vigorosa afluencia del capital extranjero al conjunto de la economía atraída, en rigor, por los incentivos y el favorable contexto de crecimiento de la economía. Las etapas de retracción del capital transnacional estuvieron visiblemente ligadas a evoluciones macroeconómicas desfavorables, más que a un rechazo a la intervención reguladora del Estado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Acuerdo de Cartagena (1979): "Evaluación de la inversión directa extranjera en el Grupo Andino y de la administración de la Decisión 24", Anexo Técnico No. 4, Lima, marzo.
- Aguilar, Alonso (1977): "Política mexicana sobre inversiones extranjeras", UNAM, México, D.F.
- Argentina, Poder Ejecutivo Nacional (1973): "Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional", Buenos Aires, diciembre.
- Azpiazu, Daniel y Khavisse, Miguel (1983): "La estructura de los mercados y la desindustrialización en la Argentina, 1976-1981", CET, D/74/e, mimeo, Buenos Aires, diciembre.
- Banco de México, Subdirección de Investigación Económica (1982): "Inversión extranjera directa. Cuaderno 1938-79", Series Estadísticas Históricas, México D.F.
- Bennett, Douglas y Sharpe, Kenneth (1981): "El control sobre las multinacionales. Las contradicciones de la mexicanización", en Foro Internacional No. 4, México.
- Bitar, Sergio (1979): "Transición, socialismo y democracia", Siglo XXI, México.
- Brum, Argemiro (1982): "O desenvolvimento econômico brasileiro", Editora Vozes Ltda., Río de Janeiro.
- Canitrot, Adolfo (1978): "La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista, 1973-76", en Estudios Sociales No. 11, Buenos Aires.
- Cardoso, Fernando Henrique (1979): "El desarrollo en el banquillo", CET, D/24/e, mimeo, México, mayo.
- Carmona, Fernando et al. (1970): "El milagro mexicano", Ediciones Nuestro Tiempo, México.
- Ceceña, José Luis (1971): "México en la órbita imperial", El Caballito Ed., México.
- CEPAL (1979): "El balance de pagos de América Latina 1950-1977", Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, No. 5, Santiago de Chile.
- CEPAL (1983): "Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil", Estudios e Informes de

- la CEPAL, No. 31, Santiago de Chile.
- Durand, Francisco (1982): "La década frustrada. Los industriales y el poder 1970-1980", DESCO, Lima.
- Erber, Fabio (1984): "Electronic Industries and Government Policies in Brazil", Instituto de Economía Industrial, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Evans, Peter (1977): "Multinationals, State-Owned Corporations, and the Transformation of Imperialism: A Brazilian Case Study", en Economic Development and Cultural Change, octubre.
- Evans, Peter (1980): "A tríplice aliança", Ed. Zahar, Río de Janeiro.
- Evans, Peter y Gereffi, Gary (1979): "Inversión extranjera y desarrollo dependiente: una comparación entre Brasil y México", en Revista Mexicana de Sociología, México.
- Fajnzylber, Fernando y Martínez Tarragó, Trinidad (1976): "Las empresas transnacionales: Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana", Fondo de Cultura Económica, México.
- Fitzgerald, E.V.K. (1976): "State Capitalism in Peru", en Boletín Estudios Latinoamericanos y del Caribe, No. 20.
- Fondo Monetario Internacional: "Balance of Payments Statistics", varios números, Washington, D.C.
- Fontaine, Roger (1977): "The Andean Pact. A Political Analysis", Sage Publications, Beverly-Hills.
- Iguífiz, Javier (1982): "Políticas industriales de Perú durante la década de los años setenta", Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima.
- Jacobs, Eduardo y Peres, Wilson (1982): "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado", en Revista Economía Mexicana, No. 4, CIDE, México.
- Lichtensztejn, Samuel y Trajtenberg, Raúl (1991): "La liberalización de la política económica hacia las empresas transnacionales en América Latina: décadas del 50 y 60", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Documento de Trabajo No. 13/91, Montevideo.

- Lifschitz, Edgardo (1985): "El complejo automotor en México y América Latina", CET-Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.
- Martínez, Alberto (1977): "El área de propiedad social y mixta del sector industrial durante el gobierno de la Unidad Popular", en Investigación Económica, México.
- Martins, Luciano (1979): "La joint-venture État-firme transnationale-entrepreneurs locaux au Brésil", en Sociologie et Sociétés, Vol XI, No. 2, París, octubre.
- Misas, Gabriel (1983): "Empresas multinacionales y Pacto Andino", FINES, Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- Moran, Theodore (1975): "Two Conflicting Perspectives: Nationalism and Dependence" en Gunnemann, Jon (editor): "The Nation State and Transnational Corporations in Conflict with Special Reference to Latin American", Praeger Pub. Nueva York.
- Moreno, Félix (1982): "Modelos de desarrollo económico: Colombia 1960-1982", Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- Mytelka, Lynn Krieger (1979): "Regional Development in a Global Economy. The Multinational Corporation, Technology and Andean Integration", Yale University Press, Londres.
- Naciones Unidas, Centro de Empresas Transnacionales (1983a): "Salient Features and Trends in Foreign Direct Investment", Nueva York.
- Naciones Unidas, Centro de Empresas Transnacionales (1983b): "Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial. Tercer estudio", Nueva York.
- Naciones Unidas, Centro de Empresas Transnacionales (1984): "Transborder Data Flows and Brazil, The Role of Transnational Corporations, Impacts of Transborder Data Flows and Effects of National Policies", North-Holland, Amsterdam.
- Nadal, Alejandro (1977): "Instrumentos de política científica y tecnológica en México", El Colegio de México, México.
- O'Brien, Peter (1983): "Relations Between Transnational Corporations and Public Enterprises in Developing Countries, with Particular Reference to Technological Development: A Preliminary Analysis", mimeo, Viena, julio.
- OCDE (1978): "Investing in Developing Countries", Fourth Edition, París.

- OCDE (1983): "Investing in Developing Countries", Fifth Edition, París.
- OCDE: Development Co-operation, varios números, París.
- O'Donnell, Guillermo (1978): "Burguesía local, capital transnacional y aparato estatal: notas para su estudio, CET, D/22/e, mimeo, México, julio.
- Ogata Shimokawa, Clara (1981): "Políticas explícitas de tratamiento al capital extranjero en el Perú", DESCO, Lima.
- Parodi, Carlos (1983): "Política económica y empresas transnacionales en el Perú", CET-DESCO, Lima.
- Parodi, Carlos y González Vigil, Fernando (1982): "Empresas transnacionales, estado y burguesía local. Nuevas y viejas modalidades de asociación en el Perú (1970-1980)", DESCO, Lima.
- Parra-Peña, Isidro (1983): "Catorce años después. Una evaluación del Pacto Andino", en Comercio Exterior, Vol. 33, No. 3, México.
- Paz, Pedro (1981): "El enfoque de la dependencia en el desarrollo del pensamiento económico latinoamericano", en Economía de América Latina, No. 6, CIDE, México.
- Puyana, Alicia (1980): "De la ALALC y el Grupo Andino a la ALADI. De la cooperación integral al bilateralismo comercial", en Economía de América Latina, No. 8, CIDE, México.
- Quijano, José (1981): "México: estado y banca privada", en Ensayos del CIDE, CIDE, México.
- Ramírez de la O., Rogelio (1983): "De la improvisación al fracaso. La política de inversiones extranjeras en México", Ed. Océano, México.
- Rodríguez, Octavio (1974): "Informe sobre críticas a la concepción de la CEPAL", mimeo, México.
- Schatan, Claudia (1981): "Efectos de la liberalización del comercio exterior de México", en Revista Economía Mexicana, No. 3, CIDE, México.
- Sepúlveda, Bernardo y Chumacero, Antonio (1973): "La inversión extranjera en México", Fondo de Cultura Económica, México.

- Sercovich, Francisco (1980): "State-Owned Enterprises and Dynamic Comparative Advantages in the World Petrochemical Industry. The Case of Commodity Olefins in Brazil", Harvard Institute for International Development, Discussion Paper No. 96, Cambridge Massachusetts, mayo.
- Sourrouille, Juan, Kosacoff, Bernardo y Lucángeli, Jorge (1985): "Transnacionalización y política económica en la Argentina", CEAL-CET, Buenos Aires.
- Tavares, José, Guimaraes, Eduardo y Malán, Pedro (1981): "New Forms of Foreign Investment in Developing Countries: The Case of Brazil", OCDE, París.
- Tironi, Ernesto (1977): "Políticas frente al capital extranjero en la integración andina", en Estudios CIEPLAN, No. 11, Santiago de Chile.
- Trajtenberg, Raúl (1992): "La dinámica de la transnacionalización y el desarrollo de disparidades regionales", Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, junio (versión preliminar).
- UNCTAD (1977): "La función de las empresas multinacionales en la integración latinoamericana", Ginebra.
- UNCTAD (1982): "Examen de la evolución reciente en las organizaciones y acuerdos de ámbito subregional, regional e internacional", Ginebra, abril.
- U.S. Department of Commerce: "Survey of Current Business", varios números, Washington, D.C.
- Vaitsos, Constantino (1978): "Crisis en la cooperación económica regional: la integración entre países subdesarrollados", CET, México.
- Velasco Alvarado, Juan (1970): "Discurso en la reunión de Derecho Internacional 1970", en La voz de la revolución, Ed. Participación, Lima.
- Velasco Alvarado, Juan (1971a): "Discurso en la IIa. Reunión Ministerial del Grupo de los 77", en La voz de la revolución, Ed. Participación, Lima.
- Velasco Alvarado, Juan (1971b): "Mensaje a la nación con motivo del 148 aniversario de la independencia", en La voz de la revolución, Ed. Participación, Lima.
- Velasco Alvarado, Juan (1971c): "Mensaje con motivo de la toma de Brea y Pardiñas", en La voz de la revolución, Ed. Participación, Lima.

Villarreal, René (1983): "Política económica y empresas transnacionales en México", CET, D/71/e, Buenos Aires, setiembre.

Vuscovic, Pedro (1977): "La trayectoria de Chile", en Investigación Económica, México.