

# LA EMPRESA PRIVADA Y LA EMPRESA PUBLICA EN LA INTEGRACION FRONTERIZA. LAS EMPRESAS MULTINACIONALES.

Por  
MARCOS KAPLAN EFRON  
Profesor de la Escuela de Derecho de Valparaíso,  
Universidad de Chile.

## I.—INTRODUCCION

La integración latinoamericana, como todo proceso análogo, debe cumplirse a la vez entre espacios nacionales de vasta dimensión agregada, y entre una gran variedad de grupos nacionales estructurados en sistemas socio-económicos, institucionales, políticos y culturales; todo ello como parte de un proceso general en el cual todos los aspectos y niveles interactúan, se interpenetran y condicionan recíprocamente.

Un balance del camino recorrido permite afirmar que ninguna de las dos experiencias de integración latinoamericana intentadas actualmente —la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el Mercado Común Centroamericano— poseen un dinamismo inherente y absoluto que garantice de modo automático y fatal su progreso ininterrumpido.

En lo que a la ALALC particularmente respecta (y a ella me restringo por ser la experiencia integradora de mayor envergadura y trascendencia en la región), su génesis, constitución y progreso han tenido como fundamento una serie de tendencias reales y argumentos doctrinarios como los que esquemáticamente se enumera a continuación (1):

---

(1) Entre la vasta bibliografía suscitada por la integración latinoamericana, puede citarse: "Integración de América Latina —Experiencias y Perspectivas— Edición preparada por Miguel S. Wionczek", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-México, 1964; "Hacia la Integración Acelerada de América Latina", Raúl Prebisch y otros, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1965; "Factores para la Integración Latinoamericana", edición preparada por el Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo

1) Necesidad de mercados adicionales para la producción primaria e industrial.

2) Búsqueda de niveles superiores de inversión, productividad y consumo.

3) Superación del binomio actual de paralelismo de producciones en mercados insuficientes, por una parte, y capacidad instalada ociosa, por la otra.

4) Optimización en el empleo de factores, a través de: economías de escala; localización óptima de nuevas inversiones respecto de las fuentes de insumos; impulso tecnológico y científico; movilización de cuadros y especialización avanzada de tareas; mayor racionalización del esfuerzo humano con más ocupación.

5) Continuidad superadora de la sustitución de importaciones.

6) Aprovechamiento recíproco de complementariedades.

7) Creación de mercados de dimensión adecuada para nuevas actividades, ramas y fábricas, y para nuevas tecnologías y métodos, que ningún país latinoamericano por sí solo está en condiciones de asumir y cumplir.

8) Combinación de posibilidades de desarrollo nacional, de aprovechamiento de mercados regionales, y de un mayor y mejor acceso a los mercados de los países avanzados. Particularmente, sería posible combinar las ventajas de un sistema de división internacional del trabajo (a escala regional en este caso), sin los inconvenientes que un sistema de esa índole ha evidenciado para América Latina hasta la fecha.

9) Comunidad de origen, trayectoria y situación de los países latinoamericanos, y necesidad de pasar, de objetos pasivos, a sujetos activos de su propia historia y de la economía y la política mundiales.

10) Reconocimiento de una tendencia universal a las soluciones regionales (Mercado Común Europeo, Asociación Europea de Libre Comercio, COMECON del bloque socialista,

etc.). Estas experiencias de países avanzados operan a la vez como modelo, amenaza y desafío, a través de una manifestación notable del "efecto de demostración" que plantea la necesidad de un neo- o macro- o supra-nacionalismo latinoamericano, que fortalezca la capacidad de maniobra y negociación de los países de la región frente a las grandes potencias y consorcios.

El impacto convergente de tales necesidades y exigencias, posibilidades y argumentos, contribuye a explicar la firma del Tratado de Montevideo, el 1 de febrero de 1960, y la experiencia de integración a través de la Zona de Libre Comercio organizada en la ALALC. Excede los fines y límites de este trabajo el análisis pormenorizado de la estructura y dinámica de la ALALC, sobre la que existe ya una vasta e importante literatura (2). Cabe, por el contrario, señalar de modo harto esquemático cómo este proceso ha evidenciado hasta la fecha, simultáneamente, realizaciones muy positivas e insuficiencias y obstáculos tan evidentes como amenazantes.

Un análisis equilibrado y sereno permite afirmar, en mi criterio, que lo positivo prevalece en la experiencia de la ALALC hasta la fecha. Ello se evidencia si se considera, ante todo, que esta tentativa de integración parte de una base precaria e incierta, sin precedentes exitosos de ningún tipo, y enfrentada desde el comienzo a formidables obstáculos. Pese a todo ello, ha representado un primer paso de experiencia nueva y riesgosa, la concreción de un primer acuerdo operativo a partir del cual se podría seguir avanzando. Ha perdurado más de seis años, aportando un marco para negociaciones de desgravación, un mecanismo institucional para solucionar problemas obstaculizadores del comercio intrazonal, respecto del cual ha determinados significativos progresos.

El análisis, empero, para conservar su valor objetivo y contribuir al progreso de la experiencia, no puede dejar por otra parte de constatar una gama de insuficiencia y obstáculos.

---

(2) Ver nota (1).

A diferencia de la Comunidad Económica Europea, la ALALC se intenta a partir del retraso de los países participantes, que opera a la vez como motivación y como obstáculo. Este retraso, en efecto, respecto del cual la integración operaría como atajo histórico para superarlo en breve plazo, se venga con un impacto polifacético que multiplica las trabas, las debilidades y las incoherencias.

Así, se plantea la contradicción básica entre la región y las naciones a integrar. La heterogeneidad de estructuras y niveles en los países participantes se manifiesta en divergencias de aspiraciones y en exigencias de trato privilegiado para cada uno de aquéllos. El pasado se hace sentir en la orientación centrifuga heredada de las economías latinoamericanas, en su competitividad recíproca, en las distancias y el vacío infraestructural, en las diferencias ideológicas, políticas y diplomáticas. La solidaridad es débil; faltan las tradiciones e instrumentos de cooperación económica multilateral; ningún país latinoamericano exhibe aptitudes previsibles para cumplir una tarea histórica unificadora, ni los tres países más grandes de la región (Argentina, Brasil, México) parecen dispuestos a colaborar en tal sentido. La estructura socio-económica y política de tipo tradicional, y los sectores a ella vinculados, despliegan una tendencia generalizada de resistencia al cambio, que influye en la dinámica del proceso integrador; y ello se ve reforzado por la debilidad, inorganicidad y vacilación de los sectores que la promueven o podrían beneficiarse con ella.

Cada país mantiene por consiguiente, en el mejor de los casos, sus intentos de desarrollo como empresa nacional autárquica, la protección indiscriminada de toda rama o empresa especialmente las más antiguas e incipientes, sin preocupación de economicidad y futuro ni de sus repercusiones sobre la integración. Particularmente, se siguen creando industrias claves, para las cuales la integración sería harto favorable, con desperdicio de recursos y desconocimiento de economías de escala. Alrededor de estos núcleos se generan o consolidan poderosos intereses creados que miran la integración con indiferencia u hostilidad. Así se agrava una vez más el

señalado dilema: "región-nación", industrialización nacional o espacio económico satisfactorio. A ello se agrega el temor de que el libre juego del mercado en un espacio regional integrado podría favorecer a los países mayores, en desmedro del resto.

La integración es aceptada por imposición de las circunstancias o por mero efecto de inercia, con reservas mentales y prácticas, enfoque limitativo, procedimiento insuficiente y lento. Se resiste correlativamente todo intento de retomar y dinamizar la integración sobre grandes líneas y objetivos.

El actual esquema de la ALALC se limita excesivamente al campo comercial, a la liberalización por negociaciones periódicas, a la rebaja o supresión de tarifas y restricciones, a la creación de meras preferencias mercantiles. El procedimiento de negociación es gradual y selectivo, a través de micronegociaciones producto por producto, de rebajas mínimas anuales en base al promedio del conjunto de aranceles. Dicho procedimiento resulta así, a la vez, demasiado rígido y demasiado flexible. Demasiado rígido, porque cada país negocia sobre miles de productos, uno por uno, con los restantes miembros; y luego todos juntos en tratativas generales. Demasiado flexible, porque cada país permanece libre de fijar el cómo, el cuánto y el monto de las reducciones de gravámenes para cada producto. Los avances de la integración quedan condicionados a la solución de los conflictos generados por la confrontación de intereses creados de cada país frente a los del resto. Grupos reducidos pueden frenar la adopción de medidas integradoras. Cada país actúa con temor a ceder demasiado. Los beneficios aparecen remotos, abstractos, controvertibles. El deseo de aprovechar unilateralmente los beneficios para la propia nación determina la falta de generalidad y reciprocidad de esos beneficios. Reina habitualmente la incertidumbre sobre el alcance y duración de las desgravaciones, sobre la situación concreta en que quedarán en definitiva ciertos productos, por lo que aquéllas no son aprovechadas y no se programa efectivamente.

El estancamiento económico que exhiben los países latinoamericanos refuerza la rigidez de sus estructuras y por

consiguiente, las dificultades de reajuste en función del cambio. Realimenta además la tendencia o concebir la ALALC como ámbito de mera colocación de sobrantes de la producción nacional. Reaparece aquí en otra y nueva forma el mecanismo del círculo vicioso del atraso: la integración es para el desarrollo, pero la falta de desarrollo paraliza o dificulta a su vez la integración.

La integración latinoamericana ha carecido además, hasta el presente, de calor popular y de consenso público favorable. Ello no se ve compensado por una acción estatal fuerte y operativa: los gobiernos latinoamericanos suelen ser poco representativos, de base precaria, presionados por grupos particularistas, absorbidos por dificultades inmediatas. Aquélla carece, finalmente, de estructuras institucionales adecuadas: las existentes representan y defienden ante todo los intereses específicos de los respectivos países; no son reponsables ante la comunidad latinoamericana; carecen de instrumentos y atribuciones suficientes.

Dadas las circunstancias precedentemente analizadas, no puede extrañar que la integración a través de la ALALC vaya exhibiendo de modo creciente una amplia gama de síntomas de estancamiento.

El avance inicial de los primeros años se cumple a partir de bajos niveles precedentes, sobre productos ya comercializados, o cubiertos por convenios bilaterales, por lo que muchas concesiones no implican en el fondo más que una renegociación o consolidación de lo ya existente. Las reducciones de derechos y otras franquicias se otorgan en cuanto a materias primas y productos agropecuarios respecto de los cuales existe una situación competitiva relativamente favorable, o bien sobre productos de terceros países. Las dificultades van surgiendo cuando se debe comenzar a negociar artículos ya producidos o de próxima expectativa de producción, o importables por países de la región a precios internacionales más o menos atractivos; especialmente bienes de consumo final, metalurgia liviana, vehículos, maquinarias poco complicadas. Surgen también en cuanto a productos cuya importación está controlada o prohibida por razones de defensa de la balanza

de pagos. Las dificultades se ven reforzadas por las diferencias existentes en cuanto a regímenes aduaneros, monetarios, crediticios y demás instrumentos de política económica; y en cuanto a sistemas y niveles de productividad, salarios y previsión social. No se asegura el tratamiento uniforme para todos los productos, ni la igualdad de trato y de margen preferencial, ni la existencia de un verdadero mercado regional para casi ninguno de los productos ya incluidos. Resulta difícil calcular los promedios ponderados de derechos de efectos similar, y comprobar el cumplimiento de compromisos mínimos; la negociación se basa en el establecimiento a priori de un cierto equilibrio de oportunidades; todo ello desestimula el aumento del número y de la extensión de las concesiones.

Por consiguiente, los síntomas de estancamiento se han ido multiplicando: reducción del número de productos negociados en las sucesivas ruedas; lento crecimiento del comercio intrazonal; resultados escasos o poco considerables de los acuerdos de complementación industrial; falta de empresas e inversiones multilaterales y de proyectos específicos, para actividades estratégicas y polos supranacionales; carencia de una política común hacia las inversiones extranjeras; débil capacidad de negociación de la zona frente a los países y los organismos internacionales proveedores de fondos; agudas insuficiencias en la tasa de formación del ahorro público y del privado, y en la asignación de recursos suficientes para las actividades productivas y los proyectos de integración; escaso avance en la intensificación del comercio recíproco y de la coordinación de programas nacionales para la producción agropecuaria, así como en la reorientación y expansión de la infraestructura. Desde el punto de vista más general, se ha evidenciado la insuficiencia de la Zona de Libre Comercio, como mera creadora de obligaciones comerciales restringidas y de una competencia en mercado ampliado, sin intención planificadora global. No se exige ni impone cambios estructurales a todos los niveles como prerrequisito de un desarrollo autosostenido e independiente en un ámbito regional.

En el momento actual se trata, pues, de pasar a una segunda etapa, a partir de la cual se vayan incorporando las

reglas y elementos correspondientes a la unión aduanera, al mercado común y, finalmente, a la integración o comunidad económica propiamente dicha. Ello supone y exige no abandonar en bloque los elementos del esquema correspondiente a la primera etapa, sino flexibilizarlo y completarlo, comenzando por medidas conciliatorias y transicionales a corto y mediano plazo. Dentro de esta perspectiva, que he debido esbozar con cierta extensión, se ubica ya más precisamente el significado y el alcance de la integración fronteriza.

Junto con los elementos y mecanismos de una estrategia de integración global para América Latina, es posible y necesario crear y movilizar otros correspondientes a estrategias y tácticas parciales, que no contradigan a la primera y general, y que por el contrario la enriquezcan y refuercen (3). Tales estrategias y tácticas parciales deben consistir básicamente en proyectos multinacionales concretos tendientes a crear y a mantener operativamente centros y polos de acción integracionista, que la susciten, difundan y multipliquen en todos los niveles y dimensiones posibles, a través de los espacios, sistemas y grupos circundantes, dependientes o influidos. Más específicamente, la principal función concreta sería la de provocar efectos y movimientos de solidaridad real, de fuerte efecto multiplicador, y con el más alto grado posible de participación de múltiples espacios, sistemas, grupos e individuos, que provoquen y estimulen nuevas tentativas integradoras, se incorporen a la dinámica general de la integración, la preparen, refuercen y prolonguen. Este tipo de acción integracionista posibilita, al mismo tiempo, la disponibilidad de un instrumento conceptual, analítico y operativo; da una vigencia más concreta y real a la necesidad, conveniencia y viabilidad de la integración para los países, regiones y grupos en ella implicados; afianza las integraciones sectoriales; crea economías de escala; permite un mejor uso de los recursos materiales, financieros y humanos; puede contribuir a

---

(3) Ver "Hacia una Estrategia de los Polos de Integración" en INTAL, "Boletín de la Integración", marzo de 1966, Buenos Aires.

la reducción de las diferencias en el grado de desarrollo entre los participantes de la ALALC, y por lo tanto un mayor grado relativo de equilibrio entre los mismos.

A tales efectos es necesario comenzar por establecer qué tipos o categorías de relaciones poseen —potencial o efectivamente— el mencionado potencial sub-integrador; cómo estructurarlos en sistemas genéricos y proyectos específicos de gran efecto multiplicador; cuáles son sus condiciones concretas (económicas, sociales, institucionales, políticas, culturales) de factibilidad. Entre las muchas posibilidades al respecto, y a mero título ejemplificador, se han señalado algunos tipos de polos de sub-integración: las agrupaciones subregionales (Gran Colombia, Cono Sur, Corporación Andina); integraciones sectoriales (industrias básicas y dinámicas, infraestructura); integraciones fronterizas; programas y proyectos multinacionales específicos.

## II.—LA INTEGRACION FRONTERIZA (4)

La importancia que este tipo o categoría de polo subintegrador puede adquirir deriva ante todo del hecho que la frontera puede vincular y dinamizar *en determinadas circunstancias*, tales como las que a continuación se esquematizan:

- 1) La frontera como lugar de encuentro de economías

---

(4) Ver: "Posibilidades de Integración de las Zonas Fronterizas Colombo-Venezolanas. Informe de la Misión del Banco Interamericano de Desarrollo presentado a los Gobiernos de Colombia y Venezuela", Washington, abril de 1964; "Hacia un Programa de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana. Informe de la Misión del Banco Interamericano de Desarrollo, presentado con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas y presentado a los Gobierno de Colombia y Ecuador", Washington, febrero de 1966; Raúl Rey Alvarez, "La Frontera como Factor de Integración: El Caso Colombo-Venezolano", en "Temas del BID", Año I, agosto 1964, N° 2, pgs. 1-17; INTAL, "El Desarrollo Integrado de la Cuenca del Plata", en "Boletín de la Integración", mayo de 1967, Buenos Aires; Banco Interamericano de Desarrollo, "Programas Multinacionales de Inversión y la Integración de América Latina", Informe preparado por Development and Resources Corporation, One Whitehall Street, New York, septiembre de 1966.

vecinas entre las cuales se han venido estableciendo y manteniendo corrientes socio-económicas que tienden a la integración. Más particularmente:

2) Choque de diferencias y desniveles en cuanto a productividad, ingresos y precios, poder adquisitivo, posibilidades de empleo, y de movilidad social y de factores; todo ello como estímulo para el intercambio de bienes y servicios y, más generalmente, para el establecimiento de una relación compleja de competencia y complementariedad.

3) Existencia de una dependencia mutua entre las economías de dos o más regiones situadas a ambos lados de la frontera, mayor que entre cada una de ellas y los centros económicos y políticos del resto de los respectivos países. Cada una de las zonas de frontera puede verse así obligada a organizar la propia vida local, con apoyo de las zonas vecinas colindantes. Los productos de una zona pueden encontrar centro de consumo o puerto de salida, más fáciles y cercanos, al otro lado de la frontera.

4) Amplitud, dirección y persistencia de las corrientes de intercambio, de bienes, servicios y personas.

5) Disponibilidad de una frontera relativamente abierta, sin mayores obstáculos generales; y donde, incluso, la demarcación política puede a veces escindir una región natural, una cuenca hidrográfica, etc., que en época anterior formó una sola unidad política, y que en los hechos no crea ni admite, por consiguiente, la solución de continuidad.

6) Existencia de ejes de comunicación entre dos o más polos de atracción situados a los dos lados de la frontera, a través de los cuales se complementan recursos, bienes y servicios, y se desplaza una parte considerable del tráfico comercial de la región.

7) Permeabilidad y movilidad demográfica. Homogeneidad de las poblaciones en cuanto a origen étnico, raíces familiares, estructura, costumbre, lenguaje, menor desarrollo que el resto del país a que pertenecen. Movimientos estacionales o permanentes de población a través de la línea demarcatoria. Diferencias de presión demográfica, movilidad social, de-

manda y condiciones de empleo y de remuneraciones. Tradición histórica de comunicación.

8) Diferencias en la disponibilidad de servicios y de infraestructura social (sanidad, educación, sociabilidad, diversiones, etc.).

9) Frecuencia e intensidad de los flujos e intercambios materiales, culturales y psicológicos, con la consiguiente atenuación de la mentalidad estrechamente localista y nacionalista, y el desarrollo de otra mentalidad más abierta, flexible y dinámica, así como de actitudes y prácticas integradoras. (A este respecto en particular, se destaca el papel de ciertos tipos humanos de frontera: el contrabandista; el comerciante o el prestador de servicios regulares; el trabajador migrante; el ganadero trashumante o que tradicionalmente posee tierras y cria o trafica ganado a través de los límites; el estudiante).

Los flujos y dinanismos señalados ignoran o superan las barreras políticas, administrativas y jurídicas, e imponen —de hecho o de derecho— regímenes de tolerancia o franquicias en las zonas fronterizas. Se trataría, pues, de canalizar y potenciar los procesos espontáneos, como coadyuvante de la estrategia global de la integración, mediante los marcos institucionales y los mecanismos operativos que resulten más adecuados. Para ello, se ha sugerido o puede indicarse medidas o tareas como las siguientes:

a) Determinación de las regiones más favorables para la integración fronteriza.

b) Análisis del grado de integración ya alcanzado en regiones susceptibles de integración fronteriza; y de las fuerzas, recursos y procesos, actuales y potenciales, para el logro de un desarrollo coordinado (por ejemplo: continuidad de los yacimientos mineros; identidad del régimen de tierras, bosques y aguas; ubicación de los polos y ejes de actividad económica; dirección e intensidad de los flujos de bienes, servicios y personas, etc.).

c) Programas conjuntos de reforma agraria y colonización.

d) Desarrollo conjunto y armonizado de vías de comu-

nicación, y de la infraestructura en general. ordenamiento y desarrollo de cuencas fluviales (navegación, control de crecientes, riego, energía); vialidad, ferrocarriles; aviación; transporte fluvial y marítimo; comunicaciones; electrificación.

e) Creación de nuevas líneas de comercialización.

f) Regularización de los movimientos y protección de poblaciones migrantes: fuentes de ocupación, condiciones de trabajo y remuneración, previsión social.

g) Promoción de los movimientos de capital y de las prácticas de financiamiento conjunto.

h) En general, trazado y ejecución de proyectos multinacionales, que permitan a dos o más países realizar obras de beneficio común que requieran un esfuerzo compartido, por razones técnicas o referentes al uso del elemento o bien en cuestión (complementariedad de recursos o de mercados, coordinación de infraestructuras existentes).

Medidas o tareas como las indicadas para mera enumeración ejemplificadora, exigen a su vez determinar las necesidades, los costos, los aportes y los beneficios para cada parte; así como el impacto sobre los distintos grupos socio-económicos implicados en o afectados por la integración fronteriza. Requieren, además, una compatibilización de los programas y proyectos de este tipo con las políticas económicas nacionales, a través de una planificación conjunta que puede abarcar algunas o todas las áreas (geográficas y socio-económicas) de la región fronteriza; planificación en la que deben intervenir los organismos nacionales pertinentes de los países en cuestión. Surge como corolario la necesidad de un marco institucional, es decir, un mecanismo permanente de estudio, asistencia técnica, coordinación y acción mancomunada, formado por representantes de los países afectados. Algunas de sus funciones más importantes serían las tendientes a: uniformar gradualmente la políticas nacionales en materia económica, financiera, fiscal, laboral, de seguridad social, sanidad, etc., en lo pertinente a la integración fronteriza; revisar y actualizar el Estatuto Fronterizo; contribuir a armonizar las normas vigentes para las experiencias de integración fronteriza, con las correlativas del Tratado de Montevi-

deo; determinar programas y proyectos a promover, tipo y alcance de la asistencia financiera y técnica que se requiera (sobre el aspecto institucional vuelvo más abajo).

El Tratado de Montevideo, en su artículo 19, excluye del alcance de la cláusula de la nación más favorecida "las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedieran en virtud de convenios entre Partes Contratantes o entre Partes Contratantes y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo". La Resolución 10 (Primera Conferencia de Partes Contratantes) definió como fronterizos los siguientes tráficos:

"a) El que se efectúe entre poblaciones fronterizas vecinas y sus adyacencias o entre poblaciones que, por su situación geográfica, a lo menos una de ellas tenga dificultad para ser abastecida regularmente desde su propio territorio;

"b) Que consista en mercaderías destinadas exclusivamente al uso o consumo local de carácter doméstico en las poblaciones indicadas en el punto "a", quedando en consecuencia excluido el tráfico que tenga por objeto la internación de las mercaderías al resto del territorio del país;

"c) Que consista en operaciones de valor y volumen reducidos y que el tráfico global sea proporcional a las necesidades locales".

De esta conceptualización surge un criterio excesivamente limitativo para que el tráfico opere realmente como factor desarrollista dinámico de las zonas fronterizas. Por ello, la Resolución 13 de la misma Conferencia reconoce que "existen regiones limítrofes... cuyas especiales características permiten o hacen necesario un tipo singular de comercio que tiene o puede tener importancia para el desarrollo económico de dichas regiones", recomendándose al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC la realización de estudios sobre el comercio regional entre zonas limítrofes, que serán elevados luego a consideración de la Conferencia. Esta recomendación no parece haberse concretado hasta la fecha.

Se ha señalado pertinentemente que una política económica (especialmente industrial) integrada para las regiones fronterizas exige "que la producción zonal tenga acceso a los

mercados nacionales de los dos países, sin lo cual el proceso de industrialización difícilmente avanzará en la escala y con la rapidez requeridas por el retraso que, normalmente, separa las zonas de frontera de los centros más desarrollados de los respectivos países. El concepto de "tráfico fronterizo" debe ser, así, lo suficientemente flexible para no transformarse en un escollo a esa política integrada de desarrollo industrial de las zonas de frontera. Esta constatación se relaciona estrechamente con otra, según la cual "un programa de integración fronteriza debe incluir medidas especiales que impliquen un tratamiento deliberadamente discriminatorio en favor de las poblaciones del *espacio fronterizo*. Surge, entonces, la necesidad de establecer una especie de *segunda frontera* o *frontera secundaria*, en cada país, a fin de evitar que esas medidas especiales sean artificiosamente aprovechadas por elementos ajenos a la frontera, generando distorsiones sobre el sistema de precios del conjunto del país, reduciendo el monto de los ingresos públicos y con riesgo de frustrar el objetivo básico del Programa de hacer de la frontera un factor locacional de inversiones, al transformarla en simple lugar de paso de mercaderías producidas fuera del área e incluso en el exterior" (5).

Las regiones fronterizas susceptibles de integración, detectadas hasta la fecha, son las siguientes:

- 1) Frontera colombo-venezolana;
- 2) Frontera colombo-ecuatoriana;
- 3) Golfo de Fonseca (El Salvador, Honduras y Nicaragua);
- 4) Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay);
- 5) Región tributaria de la Laguna Mirim (Brasil y Uruguay);

---

(5) José María Aragao, "La Integración Fronteriza como Campo de Cooperación entre el Sector Público y el Sector Empresarial", Documento presentado por el INTAL a la Conferencia Continental del Sector Privado, Panamá 14/18-9-66, Instituto para la Integración de América Latina.

- 6) Aprovechamiento conjunto del potencial hidro-eléctrico de Salto Grande, por Argentina y Uruguay;
- 7) Yacimientos de hierro de Mutum, en Bolivia, con participación de Argentina;
- 8) Frontera argentino-paraguaya;
- 9) Aprovechamiento del Salto del río Acaray, en Paraguay, con participación de Argentina y Brasil;
- 10) Aprovechamiento conjunto de los recursos de la Cuenca del Paraná, por Brasil y Paraguay (Salto de Sete Quedas).
- 11) Construcción de la carretera Asunción - Curitiba - Paranaguá, por Brasil y Paraguay;
- 12) Cuenca hidrográfica del Amazonas (Brasil, Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, Guyana);
- 13) Cuenca hidrográfica del Orinoco (Venezuela, Colombia);
- 14) Cuenca hidrográfica de Essequibo (Guyana, Venezuela);
- 15) Cuenca del Lago Titicaca (Bolivia y Perú);
- 16) Cuenca del Marowijne (Surinam, Guayana Francesa);
- 17) Cuenca del Courantyne (Guyana, Surinam).

Delineados así esquemáticamente los rasgos, el contenido y el significado de la integración fronteriza, cabe examinar el papel que la empresa privada y la empresa pública pueden y deben desempeñar en la misma (y en la integración latinoamericana en general).

### III.—LA EMPRESA PRIVADA

Suele afirmarse frecuentemente "que el sector empresarial tiene reservado un rol de fundamental importancia en los procesos de integración y de desarrollo de América Latina. El aprovechamiento de las nuevas oportunidades de inversión, la ampliación de los actuales y la conquista de nuevos mercados a través de la mejoría de la productividad y de una activa política de ventas, la exploración de nuevos recursos naturales y de nuevos métodos de producción, son

aspectos vitales para el éxito de una integración al servicio del desarrollo, y en los cuales el empresario debe ser el elemento motor" (6).

Más particularmente, se suele esgrimir una serie de argumentos tendientes a demostrar que, no sólo la empresa privada en general, sino sobre todo la gran empresa, debe desempeñar un papel preponderante o casi exclusivo en el proceso de integración. Tales argumentos son en líneas generales los siguientes (7).

Las grandes empresas, y los acuerdos comúnmente establecidos entre las mismas, permiten una mejor adaptación de la producción al consumo; contribuyen a estabilizar la coyuntura y a evitar desajustes y crisis que, de producirse, podrían suscitar repliegues defensivos contrarios a la dinámica integracionista. Aportan, asimismo, una solución racional al problema de las inversiones requeridas por las tareas de integración, a través de la concentración de capitales disponibles y de la posibilidad de recurrir normalmente al autofinanciamiento.

Los entes y consorcios privados de grandes dimensiones podrían, asimismo, contribuir a la racionalización y coordinación de las economías a integrar, a través de la reducción de los gastos de competencia (publicidad), de la comunidad de servicios técnicos y comerciales, y de la especialización entre las empresas participantes en el acuerdo. Actuarían también como agentes fuertemente dinámicos del crecimiento acelerado, a raíz del rol motriz de la gran empresa, de las economías externas, y de la aptitud para la investigación y la innovación tecnológicas. Las grandes empresas privadas contribuirán al estrechamiento de la solidaridad, al reemplazo de la competencia desordenada por otras más organizadas, y a la creación de una red de lazos económicos sobre las fronteras que, transformando las estructuras, resultarían irrever-

---

(6) Aragao, op. cit., pgs. 8 y 9.

(7) Ver: André Marchal, "L'Europe Solidaire", Editions Cujas, París, 1964; y "L'Intégration Territoriale", Presses Universitaires de France, París, 1965.

sibles. Finalmente, los grandes consorcios particulares dispondrían de una considerable capacidad de presión sobre los gobiernos nacionales que, contribuiría a que éstos tuvieran en cuenta y satisficieran los intereses y necesidades del conjunto en proceso de integración.

Esta línea argumental requiere algunas calificaciones y observaciones críticas importantes.

Debe subrayarse ante todo la necesidad de discriminar las tendencias y actitudes reales que, frente al proceso de integración latinoamericana, exhiben y despliegan los componentes de esto que genéricamente se denomina como "empresa privada". Esquemáticamente puede dividirse a ese conjunto algo abstracto en dos grandes grupos, opuestos a la integración, por una parte, y favorables o no contrarios a la misma, por la otra (8).

Los grupos opuestos a la integración suelen ser los vinculados a las ramas económicas estáticas o vegetativas, ligados a formas arcaicas o atrasadas de la producción agropecuaria; al comercio exterior tradicional y a la intermediación mercantil interna; a las empresas industriales livianas, de pequeña y mediana dimensión, adormecidas indefinidamente en las condiciones de fuerte proteccionismo inicial, poco productivas o deficitarias; o correspondientes a los países más pequeños y de menor desarrollo relativo.

Los grupos promotores de la integración, o por lo menos no opuestos a la misma de modo deliberado y activo, suelen estar vinculados a las ramas y organizaciones modernas y dinámicas de producción y distribución de bienes y servicios, tanto para el mercado interno como para la exportación de productos "no tradicionales" (siderurgia, bienes de capital o de consumo duradero); a los países mayores o mejor desarrollados de la región; y a países avanzados y grupos internacionales (en este caso por las razones y con los alcances que más abajo se indica).

---

(8) Ver: BID, "Factores para la Integración Latinoamericana", cit., pgs. 28 a 30; Horacio Godoy, "Actitudes frente a la Integración", en INTAL, "La Integración Latinoamericana...", cit.

Es pertinente, además, analizar por separados dos grandes categorías de empresas privadas: las puramente nacionales, y las internacionales.

#### IV.—LA EMPRESA PRIVADA NACIONAL (9)

El balance de las experiencias reales de las últimas décadas, y el progreso de las investigaciones a cargo de las ciencias sociales, evidencian ya que, en líneas generales, no ha surgido en América Latina ni se ha consolidado un empresariado nacional con los caracteres de ascetismo y disciplina, pujanza y capacidad transformadora que caracterizaron a los promotores y protagonistas del desarrollo capitalista occidental, y que halla su acuñación teórica en el tipo ideal de Schumpeter.

El empresario latinoamericano, sobre todo el de tipo industrial, aparece, se forma y desarrolla tardíamente, en número y con un ímpetu limitados por la estructura socio-económica y política tradicional y por el predominio casi intacto de los grupos de poder vinculados a la misma. Aparece y evoluciona, particularmente, a la sombra de o en ensamblamiento con grupos terratenientes, mercantiles y financieros, tanto nacionales como extranjeros, interesados en la intangibilidad del statu quo; y tiende a identificarse con las formas de actividad, de poder, de ideología y de prestigio de estos últimos.

El empresariado nacional de América Latina suele caracterizarse por la carencia o debilidad de las actitudes de ascetismo, racionalismo, propensión al riesgo y a la innovación, y de sentido empresarial. Desconoce o subestima los

---

(9) Ver: Seymour Martin Lipset, "Elites, Educación y Función Empresarial en América Latina"; Luis Ratinoff, "Los Nuevos Grupos Urbanos; Las Clases Medias"; Fernando H. Cardoso, "Las Elites Empresariales en América Latina", en: S. M. Lipset y A. E. Solari-Compiladores, "Elites y Desarrollo en América Latina", Paidós, Buenos Aires, 1967; Antonio García, "La Estructura Social y el Desarrollo Latinoamericano", en "El Trimestre Económico", México, enero-marzo de 1966; "Obstacles to Change in Latin America - Edited by Claudio Véliz", London-New York-Toronto, Oxford University Press, 1965.

prerrequisitos y condicionantes de un proceso de auténtico desarrollo, y la necesidad de reformas básicas y reajustes estructurales; particularmente, lo relativo a la formación y acumulación del capital, a la productividad de inversiones, a la dimensión óptima de las empresas, al mercado de masas y a las economías de escala, al papel de la innovación tecnológica.

Este sector tiende a preferir las actividades mercantiles y especulativas a las que requieren grandes inversiones financieras, riesgos e innovaciones tecnológicas. Busca las altas ganancias, ante todo, a través del mantenimiento de bajos salarios y de altos precios. Prefiere fijar pautas de remuneración de tipo señorial o mercantilista, no en base a la productividad y a la búsqueda de una economía de bienestar, aunque ello implique reducir y mantener muy bajos los niveles de ingreso y de consumo de los sectores populares, en desmedro del propio mercado interno. Busca también las altas ganancias a través del fuerte proteccionismo y del control monopolista de mercados insuficientes y estancados, así como del logro de subsidios y privilegios del Estado (cuya intervención rechaza, por el contrario, en otros aspectos y niveles). Los altos ingresos consiguientes no son utilizados para la innovación tecnológica y el aumento de la productividad; se desvían hacia el consumo suntuario, la intermediación, la especulación, o la evasión al extranjero. De este modo, el empresariado nacional carece por lo general de disciplina y ascetismo; prefiere la acumulación veloz y el consumo a la inversión productiva, sin justificar sus ganancias por la capitalización racionalizada y por la difusión de beneficios económicos y sociales a toda la comunidad. Suele progresar como empresariado político o de coyuntura, a impulso de alternativas institucionales y de conmociones sociales, y bajo la protección de determinados grupos en el poder. Su horizonte no excede los ámbitos de lo mercantil y de lo dinerario. Su prosperidad económica no siempre se traduce en refinamiento, en elevación del nivel cultural e ideológico, ni en asunción de nuevos problemas y de responsabilidades acrecentadas. No representa ni transmite lo que merezca preservarse del orden tradicional, ni opera como vehículo de innovación.

Por todas estas razones, el grueso del sector empresarial de América Latina no ha logrado, en la mayoría de los casos, elaborar una conciencia autónoma de sus intereses como grupo; ni estructurar instrumentos unificados y potentes para la defensa de sus intereses corporativos; ni pujar eficazmente por un papel hegemónico en el proceso nacional. No da ejemplo, ni proyecta su dinamismo, hacia los restantes grupos sociales. Carece frecuentemente de la voluntad y los medios para emprender las tareas de desarrollo, aún en casos en que el Estado le presta considerable asistencia. En materia política, la subordinación (consciente o inconsciente) a los grupos tradicionales hegemónicos, va acompañada por una combinación de simpatía por el autoritarismo y de adhesión al liberalismo manchesteriano (concretado esto último en el rechazo del intervencionismo y la planificación del Estado en materias económicas y sociales). Los grupos e individuos de este sector que intentan ser una excepción a la regla y operar con dinamismo innovador, suelen debatirse en el aislamiento y enfrentar una hostilidad indisimulada de otros miembros de aquél y de los sectores identificados con la estructura tradicional (10).

En lo que a la integración latinoamericana respecta, el empresariado latinoamericano exhibe una gran diversidad de actitudes. Las mismas van, desde el desconocimiento, el desinterés y el rechazo de la integración, hasta la comprensión, el apoyo y la promoción de lo que aquélla significa y exige para concretarse y avanzar (11).

Como toda caracterización demasiado general y a un nivel relativamente abstracto, la que he trazado del empresariado latinoamericano, si bien resulta útil para el establecimiento del tipo básico, deja necesaria y peligrosamente de lado

---

(10) Documentos interesantes sobre esta contradicción pueden ser hallados en la Revista "200 Millones", de la Confederación General Económica (Argentina). Ver también el documento de la Cámara Nacional de Transformación, presentado el V Congreso Nacional de Industriales de Méjico, en "Comercio Exterior" (México), abril 1964, p. 457.

(11) Ver notas (8) y (10).

una amplia gama de aspectos y matices significativos. Así, por ejemplo, debe anotarse, como en parte se hizo más arriba, que las actitudes del empresariado latinoamericano respecto del desarrollo y de la integración, varían considerablemente de acuerdo a las diversidades por países, estructuras socio-económicas, regímenes políticos, sectores, etc. Cabe también señalar que en el seno del empresariado latinoamericano existe una considerable reserva de recursos materiales, organizativos y humanos, de iniciativa y talento personal, que ningún auténtico proceso de desarrollo e integración podrá ignorar o dejar de lado.

## V.—LA EMPRESA PRIVADA EXTRANJERA

El papel de la empresa privada extranjera en América Latina (y más generalmente aún, en el plano internacional) ha dado lugar ya a una vasta tarea de investigación, y ha permitido extraer conclusiones significativas (12). La consideración del problema en el ámbito latinoamericano debe partir ante todo de dos constataciones esenciales: el predominio de la llamada "Gran Unidad Interterritorial" (G.U.I.) (13) como forma básica dominante de inversión privada extranjera; y el predominio más neto aún de los intereses norteamericanos sobre los europeos, a los que prácticamente ha terminado por desplazar (14).

---

(12) Ver: Paul A. Baran, "La Economía Política del Crecimiento", Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1959; Víctor Urquidí, "Viabilidad Económica de América Latina", Fondo de Cultura Económica, 1962, capítulos IV y VIII; Helio Jaguaribe, "Inversiones Extranjeras y Desarrollo Nacional", en Revista "Desarrollo Económico", Buenos Aires, Vol. 6, Nos. 22-23; Helio Jaguaribe, "La Asistencia Técnica Extranjera y el Desarrollo Nacional", en "Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación", volumen I, N° 1, marzo de 1967; Osvaldo Sunkel, "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa", en Revista "Estudios Internacionales", Año I, N° 1, abril de 1967 (Santiago de Chile).

(13) Ver Maurice Byé, "Relations Economiques Internationales", Dalloz, París, 1965, pgs. 233-235, 398, 402, 660.

(14) Ver: Urquidí, Jaguaribe, etc., nota (12).

La evaluación del papel que la empresa privada extranjera ha cumplido y podría cumplir en relación al desarrollo e integración de América Latina debe partir de las características específicas de la Gran Unidad Interterritorial. Esta, como se sabe, constituye una "macro-unidad", un conjunto organizado de medios sometidos a un centro de decisión único, capaz de autonomía con respecto al mercado, que a través de filiales controla establecimientos productivos situados en varios territorios nacionales. Posee una política coherente, traducida en un verdadero plan, y que condiciona el monto y el ritmo de las inversiones y de las producciones, los precios, los beneficios, las innovaciones, el destino de los ingresos, las consecuencias sobre las importaciones y las exportaciones. Sus intercambios internos (flujos de capital y transacciones comerciales) son en gran medida internos y autónomos. "Tales empresas, dirigidas por la oligarquía financiera, perturbaban el medio competitivo de los "clásicos", dominan a menudo los poderes públicos de la nación en que se implantan, (M. K.), se constituyen espacios económicos propios por encima de las fronteras y poseen por lo tanto sus propias balanzas comerciales". Su estudio ha sido efectuado con creciente precisión por Pantaleoni, Robinson, Chamberlin, Wooley y, desde entonces, por Francois Perroux y Maurice Byé. Pero hace mucho tiempo que Marx y sus discípulos, Lenin en particular, han insistido sobre el poder de los "truts" (ver igualmente los trabajos de Dobb y Schumpeter). "...Es indudable que el problema aduanero no puede seguir planteándose en los mismos términos que en la época de la economía de libre competencia. Se podrían multiplicar los ejemplos de países en los cuales la balanza comercial depende casi completamente de los movimientos de capitales y mercancías conducidas por sociedades extranjeras; lo mismo ocurre con otros países cuya balanza es deficitaria mientras estas sociedades realizan enormes beneficios. En síntesis, todo ocurre como si de ahora en adelante la política aduanera estuviera aniquilada o dirigida por "polos de crecimiento" (expresión de F. Perroux) cuyas áreas de expansión no coinciden con los espacios políticamente organizados en el interior de las fronteras. Ahora bien,

estas fuerzas pueden tener interés, sea en contrariar los reagrupamientos territoriales, sea por el contrario en estimular la formación de uniones aduaneras más o menos extendidas” (15).

Surge de lo precedente que no existe, ni mucho menos, correspondencia necesaria entre el plan de la Gran Unidad Interterritorial, por una parte, y los intereses de los países consumidores o de implantación de inversiones de América Latina. Aquélla actúa en función de intereses extranjeros, y sus motivaciones propias predominan sobre los intereses nacionales. Las inversiones extranjeras, sobre todo las de las macro-unidades, tienden a desarrollar solamente las ramas y regiones que se conformen a su esquema de división internacional del trabajo, y en la medida que ello incremente sus ganancias, su capitalización y su poder de inversiones y beneficie a las metrópolis de origen. El resultado es la multiplicación de distorsiones y desniveles de las ramas y regiones económicas.

A ello puede agregarse una serie de rasgos y efectos bien conocidos. El flujo de inversiones netas tiende a ser escaso e irregular, predominando por el contrario las reinversiones de ganancias obtenidas en la región. Los beneficios de monopolio son elevados, cuantiosos a veces. Las salidas de capital (amortizaciones, beneficios, intereses, regalías, etc.) exceden las entradas de nuevo capital, y constituyen un alto porcentaje del valor de las exportaciones. Se produce así una transferencia de ahorros, no compensada por una entrada aproximativamente equivalente; una presión negativa permanente sobre la balanza de pagos; un drenaje cuantioso de recursos, substraídos a Latinoamérica y transferidos a las metrópolis para fortalecer su poder; una privación de recursos y de dinamismo en perjuicio de las posibilidades de un desarrollo independiente y autosostenido.

Una parte importante de la inversión total se concen-

---

(15) Robert Schnerb, “Libre-Echange et Protectionnisme”, Presses Universitaires de France, París, 1963, pgs. 101/102.

tra en sectores claves, sometidos así a un poder monopólico extranjero. No puede alegarse que los efectos negativos que se indica, y se desarrolla luego, se ven compensados por la incorporación de tecnología moderna a través de la inversión extranjera. La incorporación de tecnología, en efecto, se realiza en función de necesidades y decisiones externas a Latinoamérica. La tecnología es incorporada a una estructura tradicional inadecuada que no se modifica y, por el contrario, se tiende a conservar intacta; genera así enclaves modernizantes que crean o refuerzan desequilibrios y distorsiones de todo tipo. Por una parte se desatiende o no se considera las condiciones y necesidades específicas del desarrollo latinoamericano, y por otra parte se desaprovechan o desvirtúan posibilidades ya existentes. En muchos casos se trata de tecnologías ya conocidas, o superadas y de desecho; o bien se mantienen condiciones de secreto y restricción que impiden su pleno aprovechamiento en función de las exigencias específicas de las estructuras locales. La incorporación tecnológica opera en definitiva como un nuevo mecanismo de monopolio, dependencia y deformación.

Las inversiones extranjeras constituyen uno de los más importantes mecanismos del proceso genéricamente denominado "efecto de demostración"; es decir, la incorporación de bienes, pautas y aspiraciones de consumo que se originan en los países adelantados, o que éstos transmiten o incitan. Se crea así un tipo de consumo de masas propio de las condiciones de sociedades muy desarrolladas, pero que no corresponde a los niveles reales de productividad, producción e ingreso de los países latinoamericanos. Este proceso afecta a las clases altas, a las capas medias y a los grupos mejor remunerados de trabajadores. Algunas de sus consecuencias más importantes son: mayor penetración y deformación del mercado; refuerzo del compromiso político entre grupos sociales de intereses divergentes o conflictivos; uso irracional de recursos; resistencia contra el incremento o la reorientación del excedente invertible, según prioridades reales.

Las inversiones extranjeras se interrelacionan y ensamblan con grupos nacionales (terratinentes, comerciales, fi-

nancieros e industriales), surgiendo lazos de coparticipación y comunidad de intereses que debilita el potencial dinámico y transformador de aquéllos. Incorporan también a su constelación de intereses y de poder a sectores importantes de las capas medias (pequeños industriales y comerciantes, servicios, profesionales), e influyen directa o indirectamente sobre núcleos de trabajadores ocupados en los centros y enclaves de inversión.

Por este ensamblamiento con diversos grupos, por el propio peso socio-económico, y por las presiones directas o indirectas de los centros metropolitanos de poder, las inversiones extranjeras están en condiciones de ejercer considerable influencia sobre la estructura, el funcionamiento y la orientación de la vida política, del Estado, de la cultura y de la ideología de los países latinoamericanos. Particularmente pueden tener fuerte ingerencia en el proceso político nacional, y oponerse a todo intento de intervencionismo estatal autónomo y de desarrollo económico independiente, a los que se considera como amenazas a la libre empresa y a la seguridad política y militar de la metrópolis.

Se posibilita así cada vez más la imposición de condiciones (generales y específicas), de tipo económico, social, político, jurídico e ideológico, que resultan favorables a la vigencia y consolidación de un status semi-colonial. Los grupos inversores extranjeros van adquiriendo un control hegemónico sobre la disponibilidad y la asignación de recursos nacionales escasos, y sobre la orientación de los grupos productivos. Gran número de posibilidades y oportunidades positivas o progresistas resultan subutilizadas, mal usadas o perdidas. La capacidad de acumular capital y de resolver sobre sus usos, de adoptar en general decisiones en materia económica, social y política, se va transfiriendo cada vez más, de los países latinoamericanos y sus gobiernos, a quienes poseen, controlan u operan los recursos naturales, financieros, humanos e institucionales, es decir, los grupos inversores foráneos y sus metrópolis. Aparece así, cada vez más nítidamente, la tendencia a la atenuación o a la pérdida lisa y llana de la soberanía y de la identidad nacionales.

Encuadrado así el problema general de la inversión privada extranjera (especialmente norteamericana) en América Latina, cabe considerar en nivel más concreto sus actitudes y efectos con referencia al proceso de integración latinoamericana (16).

Con la perspectiva que otorga el transcurso de casi una década, puede concluirse provisoriamente que las empresas privadas y el gobierno de los Estados Unidos han desplegado frente a la integración latinoamericana por lo menos dos grandes líneas diferentes, en parte sucesivas y en parte simultáneas (sin perjuicio de una gama de variantes y matices particulares): una línea de resistencia y rechazo, otra de adaptación y aprovechamiento.

La línea de resistencia y rechazo, que tiende a predominar en los primeros años de génesis y afirmación del proceso integrador, surge de varias vertientes; básicamente, se considera que la Zona de Libre Comercio primero, y el Mercado Común luego, podrían significar tratamientos preferenciales, expansión del tráfico intrazonal, mayor consumo de materias primas en la región con su valorización consiguiente, desviación de corrientes mercantiles tradicionales, restricción de la competencia en perjuicio todo ello de los intereses norteamericanos. Podría significar asimismo la creación de un bloque unificado de países latinoamericanos, que les permitiría asumir una política interna e internacional más independiente y centrada en sus intereses nacionales y regionales específicos, cuyas consecuencias podrían llegar a ser tan imprevisibles como incontrolables.

La línea de adaptación y aprovechamiento ha surgido, y tiende a predominar con más o menos velocidad e intensidad, en función de factores y consideraciones como las siguientes:

Ciertas formas del desarrollo y los primeros intentos de integración de América Latina han avanzado suficientemente como para ser considerados ya casi como irreversibles, a

---

(16) Ver mi estudio: "La Integración Latinoamericana y las Grandes Potencias. I.-Estados Unidos y la ALALC. II.—Gran Bretaña y la ALALC", en Revista "Fichas de Investigación Económica y Social", Buenos Aires, Nos. 5, 6, 7 y 8.

tal punto que una oposición cerrada y frontal a las mismas por parte de los empresarios privados y el gobierno de Estados Unidos podría resultar económica y políticamente inconveniente o peligrosa.

El desarrollo general relativo de América Latina —sobre todo la industrialización—, y la existencia de la Zona de Libre Comercio podrían ofrecer posibilidades impresionantes para las inversiones y para la consolidación de un poder hegemónico sobre la región. Las exportaciones de Estados Unidos hacia la región aumentarían. El monto de las inversiones de Estados Unidos en los países de la ALALC son ya considerables, y el avance de la integración estimularía la expansión de su volumen y de sus beneficios, particularmente en lo que respecta a la industria instalada o instalable en el área.

La supresión de barreras a los flujos de capitales, bienes y servicios entre los países de la ALALC, y el proteccionismo externo a través de una tarifa común contra terceros países (unión aduanera) determinará seguramente varias consecuencias fundamentales.

Permitirá ante todo expandir y multiplicar las “tariff factories”, establecimientos industriales subsidiarios de las empresas matrices metropolitanas que, al abrigo del proteccionismo aduanero a la vez que para anularlo, se han fundado y fundan en América Latina “para aprovechar recursos y mercados a los cuales no tendría acceso por medio de intercambios ordinarios”.

La supresión de barreras intrarregionales y la tarifa común contra terceros implicará también la posibilidad de operar sobre un mercado expandido y unificado de más de 200 millones de habitantes, cifra que al parecer se triplicará para fines de este siglo. Un mercado de esta índole se acercará al tipo de “mercado norteamericano”, y será precisamente adecuado y tentador para las macro-unidades norteamericanas que operan o pueden crear empresas de dimensión óptima, las más capitalizadas y dinámicas. Tales empresas podrán disfrutar posibilidades considerables de mercados ampliados y estabilizados, de economías de escala y reducción de

costos. Estarán en mejores condiciones de eliminar, o de subordinar a su constelación, a los competidores locales o europeos. Podrán, sobre todo, organizarse y funcionar en base a un nuevo esquema de división y especialización del trabajo, por ramas y por regiones, en escala continental. Confirmando lo que he señalado en otra ocasión (17), señala Sidney Dell que "la mayoría de las operaciones internacionales que tienen intereses sustanciales en América Latina están representadas en la sede de la ALALC en Montevideo y siguen con cuidadosa atención los acontecimientos que allí se desarrollan. Acostumbradas a pensar teniendo presente el ámbito internacional, esas compañías parecen ser mucho más sensibles al significado de una reducción de las barreras del comercio en la región que los industriales latinoamericanos, la mayoría de los cuales han cultivado el hábito de pensar considerando sólo sus propios mercados internos, y a quienes frecuentemente les falta confianza para aventurarse en regiones desconocidas más allá de las fronteras nacionales" (18). Un ejemplo muy significativo al respecto lo da el hecho que fueron grandes unidades internacionales las primeras en aprovechar las oportunidades ofrecidas por los acuerdos de complementación, creados por el Tratado de Montevideo, a los cuales se les atribuye con razón "importancia estratégica potencial... como instrumentos de planificación industrial sobre una base regional, y como un primer paso hacia una planificación regional más generalizada" (19).

Las implicaciones y consecuencias del proceso que se analiza no se agotan con lo expuesto.

Un proceso de integración, sobre todo si entra en la fase de la Unión Aduanera, tiende a estimular el aumento de la dimensión de las empresas y de sus establecimientos, y a favorecer la concentración acelerada, multiplicando monopo-

---

(17) Ver nota (16).

(18) Sidney Dell, "Experiencias de la Integración Económica en América Latina", C.E.M.L.A., México, 1966, p. 244.

(19) Dell, op. cit., p. 248.

lios y oligopolios en los sectores claves. Ello está determinado por las posibilidades ya señaladas de dimensiones óptimas de estructura y operación; pero también por la actitud anticipatoria de los grandes cambios que suscitará la integración; la necesidad de regularlos y aprovecharlos, y de disponer de recursos incrementados para tales fines; la urgencia de prevenir la entrada de competidores externos, o de desplazarlos si ya existen. La concentración como reajuste a las condiciones actuales y futuras de un mercado regional en expansión exige, en efecto, inversiones adicionales, innovaciones, previsiones a más largo plazo, refuerzo de la tendencia al autofinanciamiento, desarrollo de las filiales y creación de otras nuevas, fusiones, diversos modos de concentración vertical y horizontal. La expansión de sucursales y filiales se ve estimulada asimismo por las exenciones fiscales y el alejamiento del ámbito de aplicación de la legislación anti-monopolista vigente en la metrópolis. Este proceso general no es nuevo, incluso y sobre todo en lo que respecta a las más importante experiencia integradora de países avanzados. Cinco años después del Tratado de Roma que da origen al Mercado Común Europeo, “millares de reagrupamientos, de toma de participación, de acuerdos de especialización, de carteles, de creaciones de filiales han cubierto ya el espacio de la Comunidad Económica Europea con una red de “planes” a veces coordinados, a menudo competitivos, y dado nacimiento —al nivel de holdings, de truts de inversiones, de interpenetraciones monopolistas y de cámaras patronales “europeas”— a centros de decisión y a inercias que escapan al control de los poderes nacionales. . . Los cuatro primeros años de Mercado Común han sido marcados por un promedio anual de aproximadamente mil “reagrupamientos y acuerdos” entre firmas de nacionalidad diferente, y por un número casi igual de reagrupamientos y acuerdos entre firmas francesas” (20).

---

(20) André Gorz, “Stratégie Ouvrière et Néocapitalisme”, Editions du Seuil, Paris, 1964, pgs. 127 y 130.

No se requiere demasiada imaginación para prever que este proceso, a través de sus múltiples repercusiones, acentuará la tendencia ya señalada al debilitamiento, al desplazamiento y a la subordinación de las empresas privadas puramente nacionales; y ello a través del aprovechamiento por las empresas extranjeras de nuevas y lucrativas oportunidades, o de la destrucción de industrias latinoamericanas ya existentes. Así, por ejemplo, el mero hecho de que la macro-unidad matriz asuma una parte de las funciones comerciales, financieras y de investigación de su filial, otorga a ésta una aplastante superioridad competitiva respecto a las empresas nacionales que operan en cada país o pretenden operar en la región.

Por otra parte, existen ya abundantes experiencias en América Latina y en otras regiones del mundo como para poner en tela de juicio afirmaciones muy difundidas sobre los beneficios que una irrupción en masa de inversiones extranjeras en el mercado regional traería aparejadas para el desarrollo y la integración del área. Como se verá enseguida, hay motivos para suponer que, por el contrario, ello multiplicará los conflictos de intereses y generará graves dificultades.

Se ha señalado ya que los planes de la gran unidad interterritorial no corresponden necesariamente a los intereses de los países que aquélla abastece, o en los cuales se implanta. La macro-empresa internacional, operando dentro de una América Latina integrada, se coloca en condiciones de imponer a los países de la región que sean consumidores de sus bienes y servicios, una producción reguladamente escasa, cara, o correspondiente a pautas ajenas a las necesidades locales. En cuanto a los países en que implante sus inversiones y actividades, la macro-empresa internacional puede encontrar ventajoso no desarrollar al máximo su producción, o desarrollarla en uno de los países más que en otros.

Así, como señala Sidney Dell, cuando una empresa matriz establece sucursales o subsidiarias en el exterior, o adquiere plantas productivas ya existentes en otros países, "los

intereses de la compañía en su conjunto pueden no coincidir con los de cualquier planta en particular localizada en un país determinado. La política de producción seguida en una sucursal o subsidiaria determinada puede diferir en grado considerable de la política que se seguiría si la planta o plantas en cuestión fueran independientes en cuanto a propiedad y control de las mismas"... "Razones de carácter fiscal pueden, asimismo, disuadir de hacer exportaciones a la filial en el extranjero de una matriz estadounidense si ésta busca que, con arreglo, a la legislación impositiva de Estados Unidos, se le concedan reducciones arancelarias en calidad de corporación comercial del hemisferio occidental: esa firma perderá esta ventaja si realiza un monto considerable de operaciones fuera de los límites del hemisferio occidental"... "En muchos casos, las empresas con intereses por todo el mundo establecen plantas en los países subdesarrollados que están destinadas únicamente a atender las necesidades del mercado interno: las exportaciones pueden quedar prácticamente prohibidas para no estorbar las ventas en el exterior de la compañía matriz, o de otras compañías asociadas. Asimismo, las corporaciones internacionales pueden adquirir, con el mismo objeto, plantas industriales ya instaladas" (21).

No es tampoco seguro que las grandes empresas extranjeras establecerán plantas de dimensión óptima, ni que promoverán economías de escala y especializaciones, si cuentan con libre acceso a los mercados regionales. Ya han contribuido a la duplicación y al exceso de capacidad, y a la operación en condiciones no óptimas, en muchos de los países de la región; y su tendencia inherente es la de establecerse en todo país latinoamericano importante, en salvaguardia de su posición competitiva, sus mercados, sus ventas y beneficios.

Las empresas extranjeras pueden promover deliberadamente la competencia entre los países latinoamericanos para que éstos ofrezcan toda clase de incentivos (además de la perspectiva de acceso a un mercado regional), a fin de atraer

---

(21) Dell, *op. cit.*, pgs. 251, 252 y 254.

a las primeras a uno de dichos países en particular. "...El simple hecho de que el tratamiento al capital extranjero varíe de país a país, da a la empresa extranjera muchas oportunidades de obtener ventajas especiales en países determinados, en detrimento de la región en su conjunto" (22). Ello determinará, además de pérdidas en los ingresos fiscales, ubicaciones anti-económicas de industrias en desmedro de su productividad. Así, libradas a sus propias decisiones, las grandes empresas internacionales decidirán la localización de sus inversiones y de sus establecimientos en los países y en las zonas donde encuentren condiciones más favorables en cuanto a disponibilidad de mano de obra calificada, materias primas, infraestructura y mercados, además del favoritismo gubernamental. Se privilegiará de este modo el complejo Buenos Aires-Montevideo-San Pablo-Río de Janeiro, y el eje México-Colombia, en desmedro del resto de Latinoamérica en su conjunto, agravándose los desniveles y desequilibrios regionales.

En el mismo sentido se ha señalado "la situación de industrias en las que las necesidades internas se satisfacen corrientemente con la producción nacional y el hecho de que los países respectivos traten de ver incluidos en la Lista Común los productos de tales industrias. El peligro aquí radica en que el acceso garantizado a un mercado de amplitud regional, resultante de la inclusión del producto en la Lista Común, mueva a otros países miembros a ofrecer concesiones especiales a empresas extranjeras para que se instalen y se apoderen del mercado. El peligro puede ser particularmente grande en casos en los que las industrias nacionales existentes fueron originalmente establecidas hace algún tiempo y han quedado rezagadas en técnica y calidad" (23).

La integración puede, por consiguiente, reforzar algunas de las tendencias y características que ya he indicado anteriormente respecto de la actuación de las empresas extranje-

---

(22) Dell, *op. cit.*, p. 272.

(23) Dell, *op. cit.*, p. 269.

ras en América Latina, potenciándolas y amplificándolas ahora en escala regional.

Ante todo, puede contribuir a crear, multiplicar o fortalecer centros de poder internacional, verdaderos superpoderes, externos a la región, que podrán tomar cada vez más decisiones básicas y trascendentales para la estructura y la dinámica de cada país latinoamericano y de la región en su conjunto, sin consideración a sus intereses propios, y casi siempre en su perjuicio. Tales decisiones están y estarán referidas a: la orientación y el monto de las inversiones; la localización de las actividades económicas; la elección y financiamiento de tecnologías e innovaciones; los niveles y estructuras de la producción y de la ocupación; el destino de los ingresos; los movimientos y las consecuencias de las importaciones y de las exportaciones; el grado de integración de las economías nacionales; los tipos de especialización nacional y regional; el esquema de equilibrio (o de desequilibrio) entre los países de la zona, entre áreas y entre grupos sociales.

A ello se agregan otros hechos significativos. La hegemonía de las macro-empresas internacionales significa la imposición de un modelo de desarrollo y de integración en que aquéllos tendrán el papel fundamental y recogerán el grueso de los beneficios, lo que implicará reservar para América Latina un destino de mero apéndice subordinado de la metrópolis. Dado el peso específico y la influencia aplastante de los consorcios internacionales, el apoyo ilimitado que ellos reciben del Gobierno de Estados Unidos, la identificación que se tiende a proclamar entre el statu quo de América Latina y los intereses de seguridad de aquel país, todo lleva al ejercicio de un estricto control externo y de una rigurosa supervisión sobre el tipo de desarrollo, la política económica, la estructura de poder y los procesos socio-políticos de la región. Como siempre ocurre, a esta dinámica externa corresponde otra de tipo interno: "Ese "proyecto" de desarrollo regional que tiende a tornar obsoleta la idea de nacionalidad como principal fuerza política en América Latina, resulta muy atractivo para importantes sectores de las clases dirigentes locales, que ven en él una fórmula hábil para agotar el "na-

cionalismo" al cual se atribuye una gran responsabilidad por la actual inquietud social" (24).

Finalmente y en consecuencia, los Estados latinoamericanos pueden ir perdiendo gran parte de sus funciones políticas, especialmente las relativas a la orientación del proceso socio-económico. La nación como realidad sustancial y operativa puede ir perdiendo cada vez más contenido y vigencia, y la idea del nacionalismo volverse obsoleta. La importancia de esta tendencia se esclarece particularmente si se recuerda con Celso Furtado que "en las difíciles condiciones que enfrenta actualmente América Latina, el desarrollo económico requiere una actitud cooperativa de grandes masas de la población y la participación activa de importantes sectores de esa población. Por esta razón las tareas más difíciles son las de carácter político y no técnico. Se deberá realizar una difícil acción política, y esto sólo será posible apoyándose en los actuales centros de poder político nacional. Al contrario de lo que se pretende hacer creer, el principio de nacionalidad es vital en la actual fase del desarrollo latinoamericano. Toda auténtica política de desarrollo extrae su fuerza de un conjunto de juicios de valor en los cuales están amalgamados los ideales de una colectividad. Y si una colectividad no dispone de órganos políticos capacitados para interpretar sus legítimas aspiraciones, no está preparada para emprender las tareas de desarrollo. De esta manera, el principio de la nacionalidad es hoy, aún más que en el pasado, de extraordinaria funcionalidad. Toda medida que se tome en el sentido de debilitar a los Estados latinoamericanos como centros políticos capaces de interpretar las aspiraciones nacionales y aglutinar las poblaciones alrededor de ideales comunes, tendrá como resultado limitar las posibilidades de desarrollo de la región". La integración económica latinoamericana sólo se justifica y servirá a los objetivos del desarrollo global si es concebida y cumplida como definición y formulación de una política común entre gobiernos auténticamente nacionales, y

---

(24) Celso Furtado, "Subdesarrollo y Estancamiento en América Latina", EUDEBA, Buenos Aires, 1966, p. 54.

no como yuxtaposición y articulación de intereses de grandes empresas extranjeras que actúan en la región (25).

## VI.—LA EMPRESA PUBLICA (26)

Examinadas las posibilidades y limitaciones de la empresa privada, nacional y extranjera, cabe considerar ahora el papel que el Estado, su sector económico público y sus empresas, pueden y deben cumplir en la integración latinoamericana en general, y en la integración fronteriza en particular.

La realidad y trascendencia de este problema surge ante todo de la sostenida tendencia que el proceso latinoamericano exhibe en las últimas décadas, en el sentido del avance del intervencionismo estatal, del sector público de la economía y de las empresas gubernamentales. A partir de las primeras décadas del siglo XX, pero sobre todo desde 1930 en adelante, este proceso se perfila y acelera cada vez más acentuadamente, en función de una serie de factores, entre los cuales cabe mencionar: el debilitamiento de los mecanismos tradicionales de crecimiento en superficie, por estímulos externos y acción puramente privada; la nueva fase de urbanización e

---

(25) Furtado, op. cit., pgs. 55/57.

(26) Ver: Konstantin Katzarov, "Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)", Instituto de Derecho Comparado, México, 1963; William A. Robson, "L'Industria Nazionalizata e la Proprietá Publica", Edizioni di Comunitá, Milán, 1962; "Nationalization - A Book of Reading Edited by A. H. Hanson, George Allen and Unwin Ltd., Londres, 1963; "Le Fonctionnement des Entreprises Nationalisées en France - Travaux du 3e. Colloque des Facultés de Droit", Dalloz, París, 1956; Pierre Bauchet, "Propriété Publique et Planification (Entreprises Publiques Non Financières)", Editions Cujas, París, 1962; A. H. Hanson, "Public Enterprise & Economic Development", Routledge & Kegan Paul Ltd., Londres, 1959; Ignacy Sachs, "Patterns of Public Sector in Underdeveloped Economies", Asia Publishing House, New York, 1964; Marcos Kaplan, "Países en Desarrollo y Empresas Públicas", Buenos Aires, Ed. Macchi, 1965; Marcos Kaplan, "Economía y Política del Petróleo Argentino (1939-1956)", Ediciones Praxis, Buenos Aires, 1957; Marcos Kaplan, "Significado y Crisis de la Empresa Pública Argentina", Revista "Impuestos", Buenos Aires, febrero 25 de 1967.

industrialización aceleradas; la emergencia de nuevos grupos sociales con fuerte impulso ascensional (capas medias, proletariado industrial); los cambios sustanciales en las relaciones de fuerza vigentes en la economía y en la política mundiales, con implicaciones internas directas para América Latina; el replanteo del esquema de obtención y de ejercicio del poder político; la afirmación de un clima colectivo de tipo nacionalista, que va subrayando la importancia de los factores internos y la necesidad de instrumentos y mecanismos adecuados para promover la organización racional y la expansión de una economía independiente; la resistencia al cambio de las estructuras y grupos tradicionales; la inorganicidad, debilidad y falta de dirección de los sectores teóricamente interesados en modificaciones estructurales y en la modernización (empresariado industrial, movimiento obrero). Todo ello contribuye a determinar la expansión del intervencionismo estatal y del sector público, como elementos capaces de compensar o de suplir, en todo o en parte, el debilitamiento de los factores tradicionales de crecimiento, y de promover cierto desarrollo con la urgencia impuesta por el estancamiento y crisis de la estructura tradicional.

De este modo, en los principales países de América Latina, el Estado ha ido aumentando el número y la envergadura de sus intervenciones y agencias de todo tipo, para la regulación orientadora, la promoción deliberada y la participación directa en formas y actividades de la economía y de la vida social que se consideran de interés público. Ha contribuido así decisivamente a la emergencia de un tipo de economía mixta, caracterizado por la extensión creciente del control público y la pluralidad de los centros de decisión. Manifestación señalada de este proceso es la multiplicación del número y de la envergadura de acción de las corporaciones públicas de desarrollo y de financiamiento, de los departamentos de la Administración Central, de las sociedades comerciales de Estado, de las empresas públicas propiamente dichas, y de los entes mixtos. Abundan los datos, que no se transcriben aquí por falta de espacio, sobre el alto grado de participación del sector público en los gastos e inversiones totales; en la forma-

ción y distribución del producto bruto interno y del ingreso; en el capital nacional; en el desarrollo de la infraestructura y de las industrias de base; en las transacciones de bienes y servicios; en la absorción del crecimiento de la fuerza de trabajo; en el subsidio a consumidores y productores individuales a través de precios y tarifas de nivel reducido; en el sostén de la capacidad adquisitiva del mercado y en la regulación de su estructura y funcionamiento; en suma, en el desarrollo de las economías nacionales a partir de estímulos y mecanismos internos.

Lo expuesto es de por sí revelador de la importancia que el sector económico y las empresas del Estado pueden adquirir para el proceso de integración, pero no agota la argumentación, que es reforzable a través de las consideraciones siguientes. Debe recordarse el papel que las iniciativas gubernamentales han tenido en la génesis y avance del Mercado Común Europeo. El Estado tiene una aptitud natural para imponerse sobre estrechos particularismos regionales y sectoriales. Todo poder supranacional debe partir y pasar a través de los Estados nacionales existentes.

El sector público de los Estados latinoamericanos puede y debe además desempeñar un papel decisivo en la unificación de las políticas económicas, elemento esencial en el progreso de la integración regional. Puede contribuir por sí mismo, a través de su participación —a menudo exclusiva— en sectores y ramas importantes (transportes, comunicaciones, electricidad, petróleo, industrias básicas); y de hecho algunas de las principales formas de cooperación internacional han emanado del sector público. A éste cabe además ejercer una función de contrapeso o de poder compensador de los acuerdos privados que tienden a buscar y obtener una posición de monopolio, y competir con las empresas particulares en el tejido de sólidos e irreversibles lazos socio-económicos. La cooperación de los sectores públicos estaría destinada a desplegarse en tareas tan esenciales como la integración de infraestructuras, la creación o consolidación de industrias clave, el progreso de la tecnología teórica y aplicada, la planificación regional (fronteras, cuencas de ríos internacionales). Los sec-

tores públicos pueden, finalmente, contribuir a la armonización de las políticas de coyuntura (monetaria, crediticia, bancaria), social (empleo y sus condiciones; estatuto común para trabajadores del Estado, que podría ir siendo adoptado como modelo por el sector privado); al acercamiento general de legislaciones.

Los aspectos positivos del intervencionismo estatal y del sector público, la evidente necesidad de que uno y otro desempeñen un papel protagónico en la integración, no eximen de considerar también sus insuficiencias y fallas.

El Estado latinoamericano ha heredado y conserva una tradición de "leseferismo" liberal y una maquinaria anticuada, que no lo han preparado para asumir un número creciente de nuevas y complejas tareas, y le presentan su propio intervencionismo reciente como anormal y transitorio. Se halla excesivamente influido o controlado por grupos privados e intereses particularistas. Sus intervenciones y empresas ven refractadas y modificadas sus acciones por una estructura y un ambiente general desfavorable al desarrollo y a la modernización. El Estado carece, además, de precedentes válidos y de una filosofía unificada, actualizada y eficaz que le permitan definir el carácter, el alcance y los métodos de sus intervenciones y controles. Unas y otros no se producen como expresión y resultado de una deliberada voluntad transformadora y planificadora. Surgen y se mantienen por presión y apremio de sucesos y situaciones coyunturales y de emergencia, que luego resultan más duraderas de lo pensado. Se cumplen con una especie de "mala conciencia" y una ambigüedad paralizantes, en virtud de las cuales no se utilizan, o se utilizan mal, los instrumentos de política económica que de todos modos han ido cayendo en sus manos. Las intervenciones resultan por lo tanto inorgánicas e incoordinadas, contradictorias y desorganizadoras; causan perturbaciones no previstas; chocan entre sí y con otros actos y objetivos del Estado; alimentan la irracionalidad y la anarquía.

Este cuadro general se manifiesta y repercute en el modo de actuación y en los resultados del sector público y de las

empresas estatales. Del uno y de las otras se ha hecho un uso a la vez indiscriminado, errático y limitativo.

Al extenderse la esfera de acción del Estado se tiende, no a ampliar y mejorar los órganos ya existentes, sino a crear otros nuevos, dotados de cierta autonomía que ellos mismos buscan naturalmente incrementar. Este proceso se cumple de modo inorgánico, mediante la continua y sistemática agregación de órganos, mecanismos administrativos y responsabilidades parciales, al aparato tradicional. Proliferan los organismos públicos descentralizados, en número excesivo en relación a sus funciones, sin políticas globales, mecanismos coordinadores ni reglas precisas que armonicen y orienten los esfuerzos hacia objetivos predeterminados y de acuerdo a los principios de una buena administración. Se generan y agravan así las duplicaciones, las interferencias, las divisiones artificiales, los conflictos de autoridades y competencias, la expansión de grupos burocráticos y privilegiados, el despilfarro de recursos, las dificultades para adoptar y cumplir los lineamientos y normas de una política unificada. Ello afecta la unidad y la capacidad ejecutiva del gobierno, la coherencia y la continuidad de su acción, sus funciones de supervisión y evaluación.

El Estado no utiliza, o utiliza mal, el potente resorte que podrían constituir el sector público y las empresas estatales para el cumplimiento de un plan de desarrollo. Ello es resultado, en parte, de las circunstancias descritas, y en parte del estancamiento y crisis de la economía y de la sociedad, las que a su vez son influidas por las fallas y limitaciones del sector público, en un interminable ciclo de causación circular acumulativa.

No ha existido ni existe una política fiscal autónoma que utilice el sector público y las empresas estatales como factor dinámico en el proceso socio-económico. Como consecuencia, el sector y las empresas no han mantenido ni expandido suficientemente la infraestructura y las industrias de base, clave para un desarrollo autosostenido. El Estado no ha inducido ni obligado a hacerlo, y a menudo ha ejercido una acción

desalentadora. El financiamiento público es insuficiente y recibe un uso distorsionado. Un elemento clave al respecto lo constituye el hecho que la tasa de aumento de los costos y gastos corrientes del sector público excede cada vez más a la tasa de aumento de los ingresos. Por una parte, los ingresos corrientes del Estado y de las empresas públicas tienden a declinar (débil crecimiento del sector externo; estructura regresiva del sistema impositivo; reducción de la base tributaria por estancamiento económico general; ineficacia y corrupción de la administración fiscal). Por otra parte, se incrementan los costos y gastos del Estado y de las empresas públicas, por las razones y con las consecuencias siguiente:

a) Carencia de un mecanismo coordinado de planeamiento y de administración racional, y de un sistema de incentivos a la eficiencia (premios y penalidades). Personal superior inadecuado en cantidad y calidad, sin estímulos para adquirir y desplegar una actitud ejecutiva moderno ni sentimientos de lealtad y devoción a los entes que integra y a las tareas que realiza.

b) Mala orientación de la inversión pública hacia proyectos de baja prioridad y de escaso impacto sobre la capacidad productiva general. Derroche o subutilización de recursos materiales, financieros y humanos, de la capacidad existente comercialización y prestación de servicios.

c) Reducción de la demanda de bienes y servicios que proporcionan las empresas estatales, por estancamiento económico general, lo que aumenta sus costos unitarios.

d) Encarecimiento de los bienes de capital, los productos intermedios y las materias primas que requieren las empresas estatales, por deterioro de los términos del intercambio, devaluación e inflación monetarias; por consiguiente, envejecimiento de equipos, falta de renovación del capital fijo, mayores necesidades de reparaciones, descapitalización e ineficacia, aumento de costos.

e) Mantenimiento de tarifas y precios a bajo nivel relativo, como modo de subsidio; reajuste siempre tardío frente a la inflación y al consiguiente aumento acelerado de costos.

f) Insuficiencia del crédito bancario, y del mercado in-

terno de capitales( desaliento de la inversión en valores del Estado, por inflación e inseguridad de las finanzas públicas).

g) Aumento permanente del déficit del sector público y de sus empresas, cubierto por el presupuesto central y el endeudamiento del Estado, lo que contribuye a intensificar la inflación.

h) Drástica reducción de los medios financieros destinados al sector público, especialmente los requeridos por la inversión. Dificultades crecientes para el mantenimiento de servicios eficientes, por falta de reposición y expansión adecuadas, y de la realización de nuevas e imprescindibles inversiones. Alargamiento del período de ejecución de obras en marcha; postergación del comienzo de nuevos proyectos. Límites a la formación del capital de infraestructura y a la expansión de industrias de base; agravamiento de estrangulamientos ya existentes en sectores esenciales de bienes y servicios. Aumento de la participación distorsionada de los gastos corrientes sobre los gastos productivos.

En conclusión, el estancamiento y crisis del sector público vuelve a repercutir sobre los de la economía y la sociedad en su conjunto, realimentándose nuevamente el circuito descrito.

## VII.—FORMAS DE COLABORACION. LAS EMPRESAS MULTINACIONALES

Examinadas las posibilidades y las limitaciones de las empresas privadas y públicas, cabe considerar las formas posibles de colaboración en el proceso de integración (general y fronteriza), especialmente a través de las llamadas "empresas multinacionales". Ello exige ante todo una cierta delimitación del ámbito de actuación de ambos sectores. A tal efecto, se parte de una premisa básica: la supremacía de los intereses generales de la comunidad por sobre los de los grupos particulares. El Estado, por consiguiente, no puede ni debe reducirse a llenar los vacíos creados o desatendidos por la empresa privada, sino que debe cumplir una función dirigente, precursora y empresarial, justificándose así su preten-

sión de ser auténtico representante de las mayorías nacionales y de los grupos dinámicos y renovadores de la sociedad latinoamericana. Debe actuar como promotor y gestor de los intereses colectivos y del desarrollo socio-económico. Ello puede producirse solamente a través de un sistema de planificación, adaptado a las características y necesidades de cada país y de la región a integrar, que sustituya gradualmente el juego ciego del mercado y oriente el esfuerzo común de acuerdo a criterios racionales y hacia objetivos prefijados.

Pieza esencial de este esquema es la extensión del sector público y de los entes estatales descentralizados, a través de la sustitución del sector privado en ciertas actividades o empresas existentes, y de la creación de nuevos centros gubernamentales de decisión y gestión. El sector público y las empresas estatales deben tender a englobar, en todo o en parte, los campos y resortes decisivos para el desarrollo equilibrado de la economía (infraestructura, industrias de base, ramas sometidas a monopolios privados, etc.). Se requiere lógicamente una definición precisa de las relaciones entre el sector público con el sector privado (nacional y extranjero), de acuerdo a las circunstancias concretas de cada caso, rama y etapa.

Resulta casi obvio afirmar que este papel protagónico del Estado y sus empresas en el desarrollo y la integración obliga a la reorganización de uno y otras, a fin de que estén a la altura de sus tareas, y de que cumplan los justificativos de su existencia y actividad con más eficacia que la exhibida hasta el presente. Se trata ante todo de superar el dilema "burocratización-dispersión anárquica" entre cuyos términos parece oscilar permanentemente la empresa pública, perfeccionando o inventando fórmulas flexibles que permitan combinar la descentralización e independencia con la subordinación a los intereses de la sociedad y a la política económica del Estado, todo ello coordinado en un plan. El reajuste debe producirse en relación a los problemas centrales de estructura y funcionamiento, sobre todo los referentes a: controles, gestión, aspectos financieros y comerciales, personal. La restructuración de las empresas públicas es inseparable de una

reforma administrativa global, que se extienda a todos los componentes materiales, técnicos y humanos, a todos los órganos y procedimientos de la maquinaria estatal, para modificarlos y reajustarlos con miras a su perfeccionamiento y modernización permanentes (27).

Lo expuesto no implica relegar o suprimir a la empresa privada, la que conserva un amplio campo de acción, y se beneficia de mil modos con el funcionamiento de las empresas estatales. Exige, sí, por el contrario, establecer criterios básicos de política económica en relación al ámbito y a las modalidades de su actuación, sobre todo en lo que se refiere a las empresas extranjeras.

En efecto, en lo que respecta a las inversiones y empresas extranjeras, el criterio básico debe ser siempre el refuerzo de las condiciones y posibilidades de independencia, de autonomía, de decisión y de control, en todo lo atingente a los prerequisites y objetivos del desarrollo, especialmente en cuanto a la disponibilidad de recursos y a su asignación óptima. En todo caso se debe efectuar una determinación precisa de los costos y beneficios de la inversión extranjera; de sus efectos sobre la capitalización nacional, sobre el desarrollo integrado, y sobre el uso de factores y oportunidades; del grado en que se cree nueva capacidad de producción y empleo, y no se destruyan las ya existentes. Debe buscarse la formación, expansión y predominio del capital nacional, público y privado, y recurrirse al capital extranjero como complemento marginal. Para ello es imprescindible definir los sectores reservados al monopolio estatal, y al capital privado nacional; y los sectores relativamente libres para la inversión extranjera, dentro de condiciones generales prestablecidas. En este último caso es conveniente preferir la empresa conjunta, con el control mayoritario (inicial o final) de la parte nacional pú-

---

(27) Ver Marcos Kaplan y Raúl Basaldúa, "Problemas Estructurales de América Latina y Planificación para el Desarrollo", Centro de Investigación Aplicada de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1966; Marcos Kaplan, "Desarrollo Socio-Económico y Estructuras Estatales en América Latina", en Revista "Aportes", París, N° 4, abril de 1967.

blica y privada. Dentro de la perspectiva integradora, estos criterios imponen la necesidad de que la cooperación entre el capital nacional, público y privado, con las inversiones extranjeras, se plantee y realice en el marco de planes regionales de inversión para las principales ramas económicas e industriales de América Latina; planes que sinteticen y armonicen los respectivos planes nacionales. En otras palabras, es ineludible elaborar una política concertada de los miembros de la ALALC respecto de las inversiones extranjeras, como uno de los elementos que genere, exprese y refuerce la comunidad de propósitos, la solidaridad, la convergencia de intereses de cada país con los de la región en su conjunto.

Una forma posible de colaboración entre sectores públicos y privados, nacionales y extranjeros, es la constituida por las experiencias de *co-producción* (28) que han comenzado a esbozarse y cumplirse en los últimos años. Desde un punto de vista muy general, la co-producción se define y caracteriza por los siguientes rasgos y consecuencias:

1.—Asociación contractual entre centros públicos y/o privados de decisión y producción, correspondientes a distintas naciones o sistemas, en virtud de lo cual se ponen en común aportes especificados en condiciones definidas, a fin de alcanzar ciertos objetivos, mediante acciones mancomunadas y compatibilizadas.

2.—Vinculación institucionalizada y duradera de intereses y de procesos productivos y de intercambio, entre centros de decisión constituidos por representantes del interés general (Estado, entes públicos descentralizados) y de las empresas privadas.

3.—Instalación de la unidad de co-producción como consecuencia de acuerdos internacionales, que o bien sólo admiten la posibilidad de alentar la creación y de conjeturar sus

---

(28) Respecto a este problema, he seguido de cerca los siguientes trabajos: Maurice Byé, "Cooperación en la Producción y Convergencia de los Sistemas Económicos", y R. Demonts, "La Co-producción", en INTAL, "Boletín de la Integración", Buenos Aires, julio de 1966 y marzo de 1967, respectivamente.

condiciones generales, o bien se comprometen ya en una creación específica.

4.—Definición, en el acto de creación de la asociación, de un cierto número de condiciones: modo de establecer planes y programas; financiamiento; aportes; posición respecto a los mercados; distribución de los resultados financieros; modalidades de reinversión.

Particularmente, los aportes de los participantes pueden consistir en: recursos naturales o materiales; terrenos; edificios; infraestructura; mano de obra; financiación; tecnología; investigación; información; prácticas industriales; mercados, etc. Los frutos de la empresa común pueden distribuirse de diferentes maneras; participación en los beneficios, en el producto o productos, en los mercados, o en una combinación de los tres. El establecimiento y vigencia de una experiencia de co-producción exige también la revisión de la ayuda esperada de los Estados o de las instituciones internacionales.

El objetivo que se asigna es esencialmente la creación de vinculaciones e interdependencias durables de intereses, de formas de producción en común, y de corrientes internacionales persistentes de intercambio, que resulten favorables a la armonización de crecimientos equilibrados. Se supone que ello contribuirá al surgimiento de una nueva geografía económica (y política), promovida de modo deliberado y consciente, a través de la propagación de la tecnología; de la fusión de medios de investigación y de instrumentos de aplicación; de la creación de industrias dinámicas e integradoras; de la promoción de las especializaciones, los intercambios y la multilateralización; de la superación de sujeciones y distorsiones; de la incitación a la interdependencia entre naciones de la misma región; de la superación de rígidos marcos fronterizos, adaptándolos a las realidades económicas básicas que subyacen.

Es importante aclarar que, sin perjuicio del objetivo común a los dos conjuntos o centros de decisión que integran la co-producción, cada uno de ellos conserva sus propios objetivos de corto y de largo plazo, sus lógicas y sus sujeciones. Por consiguiente, no se aplican necesariamente las mismas

reglas de juego. La co-producción es terreno de concursos y de conflictos; puede dar lugar a conjunciones de poderes mutuamente reforzados, como a tensiones por enfrentamiento de poderes contrapuestos. Por otra parte, la co-producción representa un compromiso entre los diferentes planos y series de intereses de los Estados, de las economías y de los grupos naciones. Debe por lo tanto tomar en cuenta los objetivos de sus asociados, nunca contradecirlos. Debe estar además efectivamente integrada en la economía del país en cuyo ámbito se instala. No debe constituir un enclave deslocalizado, perteneciente económicamente al país o empresa que co-participa desde el exterior. Su estructura y su funcionamiento, las secuencias de propagación que genera o refuerza, necesitan ser compatibilizadas con las condiciones general del desarrollo en el país de implantación.

Los objetivos y las formas organizativas y operativas de la co-producción difieren según las estructuras socio-económicas específicas de los países participantes, las discrepancias entre sistemas económicos, la desigualdad en la distribución de los medios de poder; y según que se trate de centros públicos o privados de decisión. De ello deriva una gran variedad de modalidades y matices. La co-producción, en efecto, puede darse fundamentalmente, y de hecho ya se está dando, entre países capitalistas industrializados; entre éstos y países en desarrollo; entre países socialistas; entre países capitalistas industrializados y países socialistas; y entre países en desarrollo.

A este respecto se plantea un importante problema de índole general: la constitución de unidades capaces de afrontar la co-producción para la integración (general o fronteriza), exige la creación de empresas comunes o multinacionales, que dentro de los límites generales preindicados gocen de un cierto grado de autonomía orgánica y funcional (29).

---

(29) Ver: Paul Reuter, "Organisations Européennes", Presses Universitaires de France, París, 1965; Carlos Figler, "Multinational Public Enterprises", International Bank for Reconstruction and

Tales unidades pueden basarse en una participación y un aporte de tipo puramente privado, o puramente público, o en una combinación de ambos. Ello crea la posibilidad de soluciones múltiples como, por ejemplo: empresas puramente privadas; empresas puramente privadas, pero ligadas contractualmente con administraciones públicas; empresas mixtas, en parte públicas y en parte privadas, ligadas o no por contratos con administraciones públicas; empresas intergubernamentales; y en este último caso, formadas sólo por Estados latinoamericanos, o también con participación de Estados extra-regionales y de organismos internacionales. A continuación se considerará preferentemente el caso de las *empresas multinacionales formadas por Estados latinoamericanos*, por considerarla como la forma más conveniente y viable de cooperación para fines de integración global y fronteriza.

Debe observarse ante todo que se plantea a este respecto una amplia gama de posibilidades. Puede ocurrir que los gobiernos participantes se propongan, en su experiencia de cooperación, no multiplicar entes independientes y evitar cargas y complicaciones financieras, jurídicas y administrativas. En este caso, una organización internacional preexistente puede asumir la nueva tarea, aportar las facilidades materiales requeridas, administrar la actividad o la empresa como "programa especial" o "acuerdo especial". Puede ocurrir también que, sin crear una nueva persona jurídica, los Estados participantes instituyan a una administración nacional como encargada de la ejecución del proyecto en común, actuando la misma como agente colectivo de aquéllos y por su cuenta (contrato de "agency").

Por otra parte, puede ocurrir que se busque crear una persona jurídica para dar a la cooperación de los Estados un cuadro permanente o autónomo. En este caso, la tarea o proyecto determina en gran medida el tipo y estructura de la organización. Si la actividad encarada se traduce finalmente

---

Development, June 1967 (Edición mimeografiada); "Creación de Empresas Multinacionales", en INTAL, "Boletín de la Integración", agosto de 1966.

sólo en textos (estudios, informes, resoluciones, proposiciones, etc.), el ente no requiere más que un aparato similar al de cualquier administración nacional (secretariado administrativo permanente, consejo de representantes de Estados nacionales). Por el contrario, se requerirá una organización operativa de mayor desarrollo y complejidad si se trata de la gestión de una empresa o de instalaciones importantes, que implica y requiere una amplia gama de actividades (abarcadas además en el ámbito de aplicación de las leyes nacionales de varios Estados), un volumen considerable de sus gastos e ingresos, una multiplicidad de relaciones con particulares, empresas privadas y colectividades públicas.

Esta forma se ha ido multiplicando, en cuanto a su número y a su envergadura, en los últimos años. Aparece bajo denominaciones múltiples: empresas públicas multinacionales, compañías internacionales, empresas comunes, corporaciones internacionales, "établissements publics internationaux"; y en campos tan diversos como el transporte aéreo, la industria, la energía, la navegación fluvial y marítima, las telecomunicaciones, los caminos, los ferrocarriles, la investigación.

Se trata de estructuras predominantemente económicas, más que políticas, encargadas de la creación, la construcción y/o la gestión de infraestructuras y de instalaciones productivas, o de la prestación de servicios públicos, que los Estados participantes confían a una entidad, creada para tales efectos. Surgen por acuerdo de dos o más Estados, socios en la empresa común, para servir intereses públicos. (Puede admitirse la hipótesis de que se acepte también la participación de entes públicos autónomos).

Este acuerdo implica crear un régimen internacional especial, que puede traducirse en distintas situaciones, y por consiguiente en diferentes estructurales legales; sobre todo las siguientes:

- 1) Compromiso de creación de una empresa común, referida a la categoría jurídica tomada del derecho de uno de los Estados participantes. A ello puede agregarse la recepción convencional de un cuerpo de normas separadas de la so-

beranía nacional y del derecho de los Estados participantes (reglas particulares, garantías, derogaciones, inmunidades). En consecuencia, el régimen estará determinado parcialmente por reglas de origen internacional, y a título residual por reglas nacionales.

2) Definición por el tratado, y desde el principio, de la estructura de la empresa pública internacional, de su personalidad, de su capacidad frente al Derecho Internacional Público y a los derechos nacionales; y en general, de la ley que la rija (Estas definiciones pueden estar contenidas en un protocolo adicional al Tratado).

3) La empresa internacional cumple tareas económicas de naturaleza pública, que requieren una considerable inversión de capitales a largo plazo, y una organización permanente. Se trata preferentemente de proyectos de infraestructura, de servicios públicos, o de grandes establecimientos industriales. Ello no excluye otras posibilidades de actuación: asistencia técnica a empresarios nacionales latinoamericanos; aumento o diversificación de la producción agropecuaria para el abastecimiento del mercado regional; reforma agraria y colonización, etc. En todos estos aspectos puede tratarse tanto de la construcción o instalación, como de la gestión y operación posteriores.

4) Se requieren a tales fines entes dotados de posibilidades de acción directa, que combinen el goce de facultades gubernamentales pertinentes, con un alto grado de libertad, flexibilidad, iniciativa, espíritu de riesgo e innovación de tipo empresarial, lo que torna inconveniente todo lo que implique la rigidez y la cautela típicas de la administración pública tradicional.

Las empresas públicas multinacionales suelen presentar muchos rasgos legales de las corporaciones públicas o privadas nacionales. Sin embargo, el hecho de ser creadas por, o como consecuencia de un tratado, con la consiguiente combinación de elementos a la vez estatales e internacionales, modifica en ciertos casos los efectos que tales rasgos tendrían bajo una ley y dentro de un ámbito puramente nacionales. Particularmente, la función asignada determina la esfera de

la jurisdicción y la amplitud de los poderes requeridos para su efectivo cumplimiento.

Se considera conveniente adoptar, con las modificaciones requeridas, el prototipo de la corporación pública, que William A. Robson califica como "la más importante invención del siglo XX en el campo de las instituciones públicas", "destinada a desempeñar en la industria nacionalizada del siglo XX un papel tan importante como el de la empresa privada en el ámbito de la organización capitalista del siglo XIX". Sus caracteres, adaptados a las condiciones regionales específicas en que debe operar, son a grandes rasgos los siguientes:

A) El Tratado debe fijar sus fines, funciones y organización; sus deberes y obligaciones; su patrimonio y privilegios; las relaciones con los gobiernos, sus órganos y entes, y con otras empresas públicas y privadas.

B) Tiene fin público; es instrumento común de los Estados nacionales participantes, y se inserta en el sector público de la economía de aquéllos.

C) Constituye un ente independiente, con personalidad jurídica, autonomía administrativa, responsabilidad propia, derecho a comparecer en juicio como actora o demandada; amplios poderes de decisión en materia de gestión económica y financiera, contabilidad, patrimonio, adquisición y disposición de bienes y servicios; manejo de personal; contrataciones en general.

D) Se halla sometida al control de, y tiene responsabilidad frente a, los gobiernos participantes que concurren a crearla y a utilizarla, o del órgano que los mismos establezcan a tal efecto. Ese control se cumple, sin embargo, de modo distinto al que se ejercería sobre los entes públicos de tipo común. Se cumple sobre las cuestiones más importantes, especialmente las que hacen a la política general, o asuntos de especial importancia; y siempre sobre aspectos previamente determinados (globalmente o en detalle) en el tratado o ley. No existen en cambio supervisión ni limitaciones a priori en lo referente a las actividades normales ni a las cuestiones administrativas comunes de la empresa.

E) Tiene un amplio margen de libertad para fijar el es-

tatuto de su personal, que es diferente del que rige para los funcionarios y empleados públicos comunes de los respectivos países. Los miembros de su personal no son agentes públicos en el sentido estricto o tradicional; ello es así, tanto para el presidente, el consejo directivo y los altos funcionarios, como para los empleados y obreros. No existe en principio contralor ni decisión prioritaria de los gobiernos en la fijación de las condiciones de remuneración, reclutamiento, despido, régimen de servicio, disciplina; la corporación pública internacional gozaría de entera libertad al respecto.

Este tipo de ente estaría regido por un presidente y una junta o consejo directivo, que deberían ser nombrados por acuerdos de los gobiernos, y para un número determinado de años. Es conveniente que gocen de independencia, de protección frente a las vicisitudes políticas, y con una amovilidad limitada a casos especiales, taxativamente enumerados y con garantía del derecho de defensa.

Es obvia la necesidad de reglamentar precisa y adecuadamente los órganos y procedimientos de supervisión y control.

F) La corporación pública debe gozar de amplia independencia en cuanto a la gestión patrimonial y financiera. Puede tener la propiedad de los bienes, del capital y del activo; o bien los mismos pueden ser de condominio público de los Estados participantes, pero su uso y usufructo exclusivos corresponderían en todo caso a la corporación.

Las finanzas del ente son autónomas, separadas de los presupuestos nacionales ordinarios, a los que en principio no debe ingresar sus beneficios excedentes. Por su fin público, si bien este tipo de ente es creado para actuar como industrial, comercial, prestador de servicios, etc., con tendencia a la autosuficiencia financiera, no puede ni debe operar por el incentivo del simple logro de beneficios, como una empresa privada, sino como custodio de los intereses generales de los países participantes y de la región. Debe tender a la obtención de ingresos iguales o superiores a los egresos; y en caso de existir excedentes, los destinará a reinversiones, reservas, rebajas de precios, o mejoras del servicio y de las condiciones

de trabajo. La administración de los fondos de reserva corresponde a la empresa pública sin perjuicio de las directivas generales que los gobiernos, o su órgano común de supervisión y control, dicten al efecto. De todos modos, la norma debe ser el autofinanciamiento de la empresa pública multinacional, mediante la cobertura de sus gastos corrientes y de inversión mediante los propios ingresos. Puede recurrir asimismo a créditos y subsidios de los gobiernos o de organismos internacionales, y a empréstitos públicos. En este último caso, si emite títulos al público, sus tenedores no tendrán voz ni voto en los asuntos del ente. Puede asimismo comprar y vender títulos.

G) Problemas especiales a considerar y resolver, son los relativos a: los privilegios e inmunidades especiales que puede recibir la empresa pública multinacional; su sometimiento o exención de las normas reguladoras de la libre competencia o represivas del monopolio; el estatuto tributario; la entrada en vigor del tratado o convención; la terminación y liquidación del ente; la legislación aplicable; los órganos y procedimientos jurisdiccionales de interpretación y de solución de controversias.

La corporación pública internacional puede tener diferentes ámbitos y alcances de actuación. Así, por una parte, puede ser concebida y puesta en funcionamiento como *corporación general de desarrollo*, y en tal caso sus funciones más importantes serían: estudiar todos los aspectos de la economía de la región en que opere; coordinar y dar coherencia a los esfuerzos de desarrollo; disponer de capital para financiar los planes, programas y proyectos, y realizarlos mediante creación de corporaciones públicas secundarias, participación en sociedades mixtas, promoción de empresas privadas, con diversos tipos de aportes (capital, crédito, ayuda técnica y administrativa); comprar y vender materiales y equipos de producción y servicios. Puede tratarse en otros casos de *corporaciones de promoción y financiamiento* para ciertas ramas industriales, agropecuarias y de servicios; o de administraciones para asumir y ejecutar *programas de desarrollo integral de cuencas fluviales*. Desde otro punto de vista, puede

tratarse de corporaciones públicas internacionales destinadas a operar en todo el ámbito de los países participantes en una experiencia de integración (caso de la Corporación Andina creada por el Acuerdo de Bogotá), o bien solamente para ciertas ramas y regiones.

No es ocioso advertir que la teoría pura y la legislación formal referidas a este tipo de entes, pueden resultar desvirtuadas en la práctica, y en dos direcciones opuestas: la supercentralización burocratizante por ingerencia excesiva de los gobiernos participantes (o las rivalidades y conflictos entre ellos por el control de la corporación); o la autonomía excesiva, generadora de dispersión, irresponsabilidad y anarquía. La experiencia internacional demuestra que es difícil dar contenido real y operatividad a la intención y a la letra de la legislación pertinente, así como seguir un camino diagonal equidistante entre autonomía y control, entre iniciativa y uniformidad burocrática.

Se advirtió ya más arriba que este trabajo no considera detalladamente otras posibilidades, que de todas maneras deben ser indicadas. Una de ellas se refiere a la *asociación entre capitales públicos y privados* (grupos de Estados y una o varias sociedades privadas), ya sea a través de comunidades de intereses de hecho, ya que ello se exprese en la creación y operación de personas jurídicas especiales. Otra posibilidad es la de *sociedades multinacionales puramente privadas*, la cual admite una serie de variantes.

Deben subrayarse en general problemas tales como los que surgen de la necesidad de favorecer, dentro de ciertas condiciones arriba señaladas, cierto grado de movilidad de los factores productivos dentro de la región y para los fines de su integración; de reglamentar el derecho de establecimiento, etc. Más concretamente, existen varios caminos posibles para estimular y regular las condiciones de creación y financiamiento de empresas privadas multinacionales:

- 1) Aporte de capitales provenientes de distintos países latinoamericanos, o de éstos y de terceros países, a una sociedad de forma nacional, que puede gozar, dentro del cuadro de leyes unificadas sobre sociedades que adoptarían los Estados

participantes, de un status nacional para fines operativos dentro de cada uno de aquéllos y de la región en su conjunto.

2) Los países interesados pueden también otorgar status especial a ciertas compañías privadas para operar en la región y en sus territorios. Las mismas se establecen en uno de los países, pero con capital suscrito por nacionales de varios Estados; y operan como si la región fuera una sola unidad. Un tratado debe establecer la estructura legal para la creación y funcionamiento de estas empresas.

3) Creación de un estatuto de "sociedades latinoamericanas" de nuevo tipo, reconocido y garantizado por los países miembros, que otorgue a las empresas multinacionales operantes en la región un status especial y la consiguiente libertad de acción. Ello puede darse a través de una unificación de legislaciones nacionales en virtud de la cual se crea el nuevo tipo o categoría; o de un tratado de iguales efectos. Exige también un ente regional que otorgue personalidad jurídica y supervise su ejercicio, y un tribunal independiente para interpretar la ley unificada o el tratado y para resolver controversias.

Finalmente, debe subrayarse enfáticamente la necesidad de vincular, armonizar y coordinar los planes, programas, proyectos y tareas de la corporación pública internacional (y de las corporaciones mixtas y privadas de igual naturaleza), con los de tipo nacional y regional conjunto que correspondan a la dinámica del proceso integrador. Ningún ente o actividad puede dejar de estar estrechamente condicionado por la estrategia global para el desarrollo y la integración de América Latina, por las soluciones en cuyo favor se opte ante las opciones que esta estrategia abarca y plantea; y consiguientemente, por el tipo, contenido y orientación de los procesos sociopolíticos que se den en América Latina. Todo ello está presente e influye en las alternativas dramáticas del proceso de desarrollo e integración que ha vivido y vive América Latina; todo ello se esconde además en los pliegues de su historia por venir; incide en la situación actual y en las perspectivas futuras de la región y en el destino personal de cada uno de sus habitantes.