

Las Empresas Transnacionales y los Países del Pacto Andino

FELIX MORENO POSADA

Mientras los países latinoamericanos en general y los del Pacto Andino, en particular, mantengan su actual estilo de desarrollo, se hace conveniente y hasta necesaria la relación con las empresas transnacionales. En esta relación las empresas transnacionales llevan ventaja no sólo por su poder económico sino, además, por su profundo conocimiento de los sistemas políticos, la economía y los valores culturales de los países en desarrollo, al paso que éstos sólo tienen ideas vagas sobre la operación y políticas de las transnacionales. Este desequilibrio en la información mutua, agrava la posición de inferioridad que normalmente tiene el país en desarrollo que negocia con una transnacional. Comprender qué son las empresas transnacionales y fortalecer la infraestructura tecnológica es, según el criterio del autor, el comienzo para que los países de la subregión fortalezcan su poder de negociación frente a las empresas.

1. INTRODUCCION (1)

Hemos preparado estas notas sobre empresas transnacionales (ET) y Pacto Andino (PA) con el propósito de destacar los esfuerzos necesarios que ambas partes deben realizar para lograr un mejor entendimiento. Las ET son la más avanzada manifestación del desarrollo capitalista de nuestro siglo. Su presencia es tan permanente y

(1) En la preparación de este documento he contado con los valiosos comentarios de Eglee Sturbe de Blanco, Directora General del Instituto de Comercio Exterior de Venezuela. Sin embargo, lo expresado aquí es de mi exclusiva responsabilidad y no compromete para nada a la doctora de Blanco, ni a la Institución que representa.

enorme que no puede ser negada con juicios políticos peyorativos sobre la presunta expoliación que hacen de los países subdesarrollados (PSd).

No hay país del mundo actual, ni aún la autárquica China Popular, que pueda ignorar la existencia de las ET. Ellas constituyen una realidad con la que tenemos que aprender a convivir. Pero esta exigencia es mutua: las ET deben aprender a convivir con los PSd, en donde apuntan, con todo derecho, sanos brotes de nacionalismo que exigen un nuevo trato, un nuevo orden en lo político, lo económico, lo cultural y lo tecnológico. En esta etapa de aprendizaje para la convivencia quizás estén más atrasadas las ET que los PSd; las empresas se niegan a aceptar la desaparición del mundo conformado bajo una concepción post-colonial; se niegan a aceptar nuevas reglas de juego, basadas en el derecho de los PSd al desarrollo. Las ET, a través de sus voceros oficiales de los países desarrollados (PD), rechazaron el Código de Conducta sobre Transferencia de Tecnología en la última reunión de la UNCTAD. Esto es una prueba del apego a las viejas normas del orden internacional que están caducando; así mismo, se opusieron en 1971 a la legislación pionera del nuevo orden económico internacional: la Decisión 24 del Pacto Andino sobre tratamiento al capital extranjero.

Excluida la posibilidad de romper toda relación con las ET, evento que sólo sería factible bajo un estilo de desarrollo autárquico, imposible para la mayoría de los PSd, que son pequeños o medianos, sólo queda la vía del entendimiento, para el cual no basta la creación de un nuevo orden. Esta es una condición necesaria pero no suficiente. ¿Qué más se necesita? Creemos que por lo menos dos elementos son absolutamente indispensables:

- **Comprender cabalmente qué son las ET.** Destapar y estudiar tan profundamente como sea posible esas cajas negras que con las letras E.T. van y vienen en los medios de comunicación, en los congresos nacionales e internacionales, en las conversaciones informales.
- **Fortalecer nuestra infraestructura tecnológica para poder tener una relación más equilibrada frente a las ET.**

Mientras más débil sea esta infraestructura, más daño puede causar una ET al país anfitrión. El fortalecimiento de nuestro

poder de negociación se puede lograr mediante acciones que están a nuestro alcance, ya mismo, sin importar las condiciones iniciales. En las secciones finales de este documento recogeremos algunas ideas, casi todas ellas contenidas en decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que desafortunadamente, todavía no se han aplicado y que buscan el fortalecimiento de nuestra capacidad negociadora.

2. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES Y LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

No podemos tratar, en un breve estudio de responder detalladamente a esta pregunta (2). Expresiones como **redespliegue industrial, transnacionalización de las economías periféricas, desempleo estructural en los países centrales, plataforma de exportación, superexplotación de la mano de obra de los PSd, sindicatos mundiales de empresa, etc.**, son algunas de las acuñadas con relación a las nuevas exigencias de desplazamiento hacia los PSd a que se ven abocadas las ET.

En el Pacto Andino coinciden los países miembros y las ET en el desarrollo de algunos sectores industriales que han dejado de ser líderes en los PD, pero que son la columna vertebral del desarrollo industrial completo en los PSd. Entre estos sectores podemos mencionar: química y petroquímica, siderurgia, metalurgia y metalmecánica, incluida construcción naval e industria automotriz, electrónica de electrodomésticos, etc.

Por qué hay interés de parte de las ET y de los gobiernos de los PD en trasladar estas industrias a los países periféricos, en realizar el **redespliegue industrial**? Entre las posibles respuestas se han dado las siguientes:

- Algunas de las industrias que se quieren trasladar son altamente contaminantes y no van a ser permitidas en el futuro en los PD, que cada vez exigen normas más estrictas de preservación ambiental.
- Otras industrias fueron montadas bajo el supuesto, tantos años mantenidos, de energía barata. Ahora que la energía se está

(2) Véanse los trabajos de Vernón, Furtado, Vuscovic, Hymer, Wells, Cox y Vaitsos, citados en la Bibliografía.

encareciendo es conveniente trasladar esas industrias a los países que están dispuestos a subsidiar el costo de energía a cambio de que tales producciones sean establecidas en sus países. Esto es especialmente válido para los países petroleros.

- Ya no se justifica mantener en los PD industrias que pagan elevados salarios a sus trabajadores, cuando la misma producción, con los mismos estándares de calidad, se puede lograr en Korea del Sur, Brasil, Taiwán, México o Singapur, con un costo de mano de obra que es un cuarto o un quinto del que se tiene en los PD.

A las razones de expulsión desde los PD se agregan las de atracción forzada y voluntaria, de parte de los PSd. Entre las de atracción forzada están:

- La creciente exigencia de los PSd de incorporar el máximo posible de valor agregado en la exportación de sus materias primas, por ejemplo exportar acero en vez de mineral de hierro, aluminio en vez de bauxita, cobre en vez del mineral, productos refinados del petróleo en vez de crudos, etc.
- Nuevas reglas de juego, como las que constituyen la esencia del P.A.: la programación industrial, el tratamiento al capital y a la tecnología extranjeros, el Arancel Externo Común, etc. Al establecerse estas nuevas reglas, las ET se ven obligadas a trasladar la producción a los países andinos, para no correr el riesgo de quedar excluidas de estos mercados.

Entre las medidas de atracción voluntaria de las ET hacia los PSd están:

- La creación de paraísos de impuestos ("tax heavens") con que algunos PSd quieren atraer al inversionista extranjero, ya sea para actividades comerciales y financieras o para actividades productivas.
- La garantía de estabilidad política y de reglas de juego fijas y muy favorables al inversionista extranjero.
- La promesa de que encontrará una mano de obra barata, sumisa, asegurada contra huelgas, mediante el establecimiento de un férreo régimen policial.

- Jugosos incentivos a la exportación de manufacturas.
- Precios subsidiados de materias primas y energía.
- Regalos de amplísimos terrenos para establecer las industrias que gozan de todas las ventajas de la extraterritorialidad aduanera y con libre entrada y salida del país.

Si todas las condiciones de atracción voluntaria se dieran en un determinado país, tendríamos la **plataforma de exportación** ideal. Algunos países del lejano oriente se asemejan bastante a ese tipo ideal de país anfitrión de ET. Entre los más apreciados por las ET están Singapur, Korea del Sur, Taiwan y Hong Kong.

El problema principal con los países que se asemejan a los tipos ideales es que las condiciones que ofrecen son tan excepcionales que hay pocas posibilidades de que tales ambientes permanezcan por largos años en las mismas condiciones. Sin embargo, el entendimiento político militar entre las grandes potencias (USA, URSS y China) ha permitido congelar la situación política en varios países asiáticos que sin la intervención y apoyo norteamericano habrían caído hace años. Tal es el caso de Park en Korea del Sur, de Marcos en Filipinas y de Chiang en Taiwan.

En América Latina el país que más se aproxima a una plataforma de exportación es Brasil, pero con marcadas diferencias con respecto al modelo asiático. La principal diferencia entre Brasil y los países asiáticos es que el primero trata de ser coprotagonista del proceso de desarrollo industrial a través, principalmente, del Estado y secundariamente de la burguesía nacional. En el modelo asiático se deja a la libre iniciativa de las ET la orientación del desarrollo industrial, bajo el supuesto de que a medida que se consolida la transnacionalización de la economía, aumenta la ventaja comparativa a través de la calificación de la mano de obra barata, su principal recurso exportable. El hecho de que Taiwan, Korea y Hong Kong se estén preparando para apoderarse del mercado norteamericano de la televisión a color, es una prueba del "learning by doing" que se logró comenzando con producciones más sencillas como el ensamblaje de radios transistores. Aumentan los salarios de estos trabajadores asiáticos en proporción a su aumento de productividad o hay una tasa de extracción creciente de plusvalía por parte de las ET? Esta es una interesante pregunta sobre la cual no hay estudios empíricos su-

ficientemente objetivos. Pero, aunque el redespliegue industrial tiene en el este asiático su más brillante modelo de crecimiento económico vía transnacionalización, estos países no son suficientes para satisfacer la necesidad del mismo. También son necesarios para las ET otros países que, sin ofrecer la excepcional acogida de los asiáticos que están del lado occidental de la frontera ideológica, tienen materias primas, recursos energéticos, mano de obra calificada o mercados atractivos. Y esa es la razón del acelerado redespliegue hacia los países petroleros a partir de 1974, especialmente a Irán, Arabia Saudita y Venezuela, países que tienen todo lo anterior, excepto mano de obra calificada en abundancia.

No constituye la diferencia de actitudes y de normas para tratar a las ET que se encuentran en los PSd una competencia fatal entre ellos, los que puján por atraer el máximo volumen de inversión extranjera? No están los países que tienen códigos estrictos, como los del P.A., en desventaja frente a los países asiáticos o africanos que ofrecen paraísos a las ET? No se está registrando, con el alquiler de nuestra mano de obra, la misma competencia ruinosa que tuvimos y aún seguimos teniendo con la exportación de materias primas, como el café, el azúcar, el estaño, etc.?

Este es un punto que se plantean algunos prestigiosos economistas latinoamericanos como Furtado y Vuscovic. Pero este nuevo aspecto de la competencia entre los PSd por exportar su "recientemente descubierta materia prima" (la mano de obra) tiene un aspecto adicional: mientras más atractivas sean las ofertas de mano de obra barata en los PSd, mayor redespliegue industrial se producirá y más aumentará el desempleo de los países centrales, ya que el número de empleos que se pierden por el redespliegue industrial en estos países es muy superior al número de empleos que las ET crean en los países matrices por el desarrollo de nuevas áreas industriales con tecnologías de punta. Si Estados Unidos aceptara el redespliegue total de industrias como la del calzado, las confecciones, la electrónica doméstica etc. y no se produjesen más estos artículos en su territorio, el número de desempleados sería mucho mayor que el número de empleos que cada año se están creando en la industria aeroespacial, la computación y la minicomputación, la industria militar y los nuevos desarrollos en los otros sectores de punta. Además, los desempleados de las industrias tradicionales no están capacitados para tomar los nuevos empleos que se ofrecen en las industrias

de frontera y quizás nunca lo estén, con lo cual su futuro no es muy promisorio.

Ante estas circunstancias cabe la pregunta: son coincidentes los intereses de los trabajadores de las industrias tradicionales en los P. D. con los de los trabajadores que usan las ET en los países-plataformas de exportación? Es posible que en la próxima década aparezcan entes como el Sindicato Mundial de la Ford Motor Company, o de la Federación Mundial de Sindicatos de la industria siderúrgica? O en la esfera de PSd se podría hablar de un cartel asiático, africano, latinoamericano o tercermundista de oferentes de mano de obra como hoy hablamos de la OPEP o del Acuerdo Mundial del Café?

Históricamente el capitalismo internacional ha buscado en los PSd los siguientes recursos en orden cronológico:

- Materias primas,
- Mercados protegidos,
- Mano de obra barata y calificada.

Mientras la ET ha avanzado notablemente en la conquista del tercer factor —habiendo conquistado y mantenido los anteriores—, los PSd apenas comienzan a ganar la batalla para proteger el primer factor, o sea, las materias primas. El alza de precios de la OPEP sólo se verificó en 1973, después de más de un siglo de venderlas en un mercado de compradores.

Medidas como el Acuerdo de Cartagena constituyen uno de los más audaces y efectivos intentos de preservar para las naciones andinas los beneficios de la unificación de mercado. Pero, hasta donde llega nuestro conocimiento, no se ha alcanzado todavía ninguna iniciativa a nivel de organismos internacionales, para evitar la sobreexplotación del recurso más importante de un país: su fuerza de trabajo.

Como todos nuestros economistas han sido educados en la tradición neoclásica, que tiene inspiración ricardiana en lo que respecta a comercio exterior, existe la idea, incólume como un dogma, de que un país dotado con abundante mano de obra barata ha sido bendecido por la naturaleza, así como en otra forma lo han sido los paí-

ses petroleros y en el pasado lo fueron los que explotaron el oro. Pero que esa ventaja comparativa de tener mano de obra barata es perecible si se suben los salarios, a diferencia de la posesión de petróleo, no importa lo alto que suba el precio, sigue siendo envidiable. Así como en el pasado vivimos en una economía basada en **energía barata**, el reciente redespliegue, que ahora comienza, está basado en la premisa de **mano de obra barata**, con todos los grados de calificación necesarios. Cuánto tiempo durará este supuesto en la economía mundial? Probablemente muchos años más, ya que los países como tales aún no se han dado cuenta de que el redespliegue es fundamentalmente la conquista del último recurso importante que el capitalismo internacional no había logrado, porque los precios de la mano de obra de los PD y las condiciones de operación en ellos, aún no exigían la disminución de costos, vía salarios más bajos y condiciones ambientales más tolerantes. Las personas o instituciones que se dan cuenta de esto son tratadas como soñadores algo así como imaginarse en 1950 que los PSd podían influir de manera notable en los precios del petróleo. Pero quizás algún día no muy lejano nos sorprendamos con la noticia de que un determinado grupo de países asiáticos o latinoamericanos ha decidido formar un Sindicato de contratación colectiva para sus nacionales empleados por las ET residentes en esos países.

En un mundo subdesarrollado que apenas comienza a tener éxito en la defensa de sus materias primas, es aventurado o temerario que un grupo de países como los andinos haga un intento audaz por preservar para sus nacionales la mayoría de los beneficios de un mercado ampliado? En un mundo subdesarrollado que todavía está tan lejos de uniformar el trato dado al capital transnacional, es utópico y peligroso que un grupo de países pequeños, como los andinos, hagan el intento de imponer unas nuevas reglas de juego como las de la ya famosa Decisión 24? Que esto era temerario y peligroso fue lo que quisieron hacer creer las ET norteamericanas operando en América Latina, a través del "Council of the Americas". Pero, siete años después podemos comprobar que ni la Decisión 24 ni los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial eran medidas utópicas y aventuradas que iban a dejar sin capital extranjero y sin tecnología a la subregión (3). La región a pesar de todos los tropiezos y atra-

(3) Los estudios preparados por el grupo CEPAL/CET y que fueron presentados en Bogotá, en Abril de 1978 en el Seminario sobre la Progra-

sos que ha tenido el Acuerdo de Cartagena, causados por agentes externos e internos, ha comprobado el interés que tienen muchas ET que están dispuestas a entrar incluso con aporte de capital a la producción de los rubros asignados por los programas sectoriales. Un ejemplo de lo atractivo que es el Pacto Andino para las ET lo constituye la decisión de General Motors de romper su política de no formar empresas mixtas, al aceptar tal fórmula para la producción de un motor de 6 cilindros que fue asignado a Venezuela y Ecuador en el Programa Automotriz.

3. LOS PROGRAMAS INDUSTRIALES DEL PACTO ANDINO: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) son una de las cinco piezas fundamentales que configuran la fisonomía propia del Acuerdo de Cartagena, como modalidad innovadora en materia de integración. Los otros cuatro son: el **Programa de Liberación Intrasubregional**, el tratamiento al capital extranjero (**Decisión 24**), la formación de Empresas Multinacionales Andinas (**Decisión 46**) y el **Arancel Externo Común**, que está en elaboración.

Sin los PSDI, el Pacto Andino habría tenido la vida vegetativa que tiene la ALALC. Con los PSDI, pero sin la Decisión 24, la integración Andina habría sido en beneficio de los no andinos, especialmente las ET. De modo que al juzgar a los PSDI hay que mirarlos no como medidas aisladas, sino como elementos constitutivos de una concepción integral y moderna sobre la integración.

Tal carácter innovador de los PSDI tiene que vencer una serie de obstáculos, producto unos de la inercia y la costumbre de pensar en menor escala y con horizontes de tiempo más reducidos, otros del tamaño pequeño y debilidad de los países.

Algunos de estos obstáculos son:

- Los intereses privados, tanto nacionales como extranjeros, que

mación Industrial en el Grupo Andino y las Empresas Transnacionales, llegaron todos a probar que el Acuerdo de Cartagena es un mecanismo que ha atraído al capital y sobre todo a la tecnología transnacional en vez de alejarlos. Véanse artículos de Pinto, Gava y Garay en la Bibliografía.

ya estaban establecidos y que en lo posible hay que respetar o afectar lo menos posible.

- Los problemas técnicos propios de la sustitución de importaciones difíciles en mercados reducidos: escaso desarrollo de la infraestructura científico-tecnológica; insuficiente complementariedad entre los productos asignados a un mismo país que no logran conformar una especialización; tamaños de planta óptimos superiores a los del mercado subregional, etc.
- El peligro que corre la nueva producción programada de no satisfacer a los demandantes nacionales, ya sea por problemas de calidad, precio, o porque impide operaciones de precios de transferencia (transfer pricing) entre partes de una misma empresa.
- El hecho de que un alto porcentaje de los productos asignados cae dentro del campo de dominio oligopólico de ET, lo que debilita el poder de negociación subregional en tales asignaciones y aumenta el riesgo de desnacionalización de la producción industrial (4).
- La fuerte tendencia hacia la conformación de un parque industrial completo en cada país, tendencia que es la negación misma de los principios de la programación industrial andina. Casos como el de 7 productos petroquímicos que se asignaron a todos los países impide ahondar el proceso de especialización, disminuye la posibilidad de aprovechar economías de escala que se hubieran logrado con plantas más grandes y es una prueba de la desconfianza remanente que todavía tienen los gobiernos en el futuro de la industrialización compartida.
- Los PSDI han sido muy optimistas en el cálculo de la demanda subregional que puede ser abastecida por los productores que han recibido la asignación. No se ha calculado la demanda que sería absorbida por oferta extrasubregional, aún cuando el comprador tenga que pagar el recargo arancelario si compra fuera

(4) Todas las nuevas empresas instaladas hasta Diciembre de 1976 para producir asignaciones del Programa Metalmecánico lo estaban haciendo con tecnología extrasubregional, la mayoría proveniente de ET. En algunas de estas nuevas empresas también había aporte de capital del proveedor de la tecnología. (Gava, pág. 79, véase Bibliografía).

de la subregión. Tampoco se ha tenido en cuenta que a veces son los mismos gobiernos los que, amparados en sus propias exenciones arancelarias, hacen sus **compras estatales** fuera de la subregión, lo que va en abierta contradicción con su papel de autores y responsables de los PSDI.

- Finalmente, los PSDI adolecen de la misma rigidez tecnocrática y superejecutiva de muchas de las decisiones de la Comisión. La rigidez en fechas, tantas veces desconocidas por los gobiernos miembros, debería ser una lección aprendida para introducir más flexibilidad en las decisiones. Cuando se incumplen tantos compromisos se está patrocinando un escepticismo innecesario, ya que, a pesar de que estos plazos estrechos y fijos no se cumplan, el proceso de integración va hacia adelante. Estos plazos rígidos no cumplidos han creado desconfianza en los PSDI y han impedido que muchas empresas planeen su futuro teniendo como dato cierto su participación en ellos (5).

4. POSICION DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES ANTE LOS PROGRAMAS INDUSTRIALES DEL PACTO ANDINO

La posición de las ET ante los PSDI es envidiable

Dada la decisión de ahondar el proceso de industrialización mediante la incorporación a la producción subregional de nuevos productos tecnológicamente mucho más complicados, los países andinos se ven en la obligación de llamar a los proveedores de tecnología extrasubregionales (6) en casi todas las asignaciones que anteriormente no se producían.

(5) Los ya mencionados estudios de CEPAL muestran la poca fe que tienen algunas ET del sector petroquímico y metalmecánico en su respectivo PSDI, las que prefieren gozar de los beneficios del mercado nacional a convertirse en empresas mixtas para aprovechar el mercado subregional, posibilidad que ven remota.

(6) De las 94 asignaciones en operación en el sector metalmecánico, 50 (el 53%) adquiriría la tecnología fuera de la subregión. De estos 50 contratos, 34, o sea el 36% de las asignaciones totales, lo fueron con ET.

Los 50 contratos, por país de origen se dividen así:

Estados Unidos	23
Inglaterra	5
Alemania Federal	4
Suiza	4
Japón	2
España	2
Suecia, Alemania Oriental, Italia,	
Argentina, Brasil (1 c/u.)	5
No disponibles	5
	<hr/>
TOTAL	50

Fuente: Gava, pág. 79.

Esto confirma la hipótesis de que la concentración de la balanza tecnológica de la mayoría de los PSD es mayor que la concentración de la balanza comercial.

Para un buen porcentaje de productos hay proveedores de tecnología que son firmas transnacionales de ingeniería o corporaciones internacionales pequeñas (7) y que están interesadas en aumentar sus operaciones en el exterior por el método menos costoso y riesgoso: el contrato de licencia. Pero hay un buen lote de asignaciones en que la tecnología es poseída, hasta donde llegan las fuentes de información, por un puñado de ET. Ahí el poder de negociación de ellas es fuerte; por ejemplo en petroquímica intermedia y final y en automotriz.

El poder de negociación de la ET aumenta si alguno de los países miembros la invita a participar con aporte de capital, además de la tecnología. Países como Venezuela han adoptado la inversión conjunta (capital + tecnología) con el argumento de que la participación de la ET en el capital de la empresa mixta es la mejor garantía posible de que la tecnología va a ser operante y eficiente. Esta fi-

(7) Llamamos así a aquellas corporaciones industriales y de servicios que no aparecen entre las 500 más grandes de Estados Unidos, ni entre las 500 más grandes fuera de Estados Unidos.

losofía ha llevado al presente gobierno a romper la tradición de reservar la industria básica para el Estado. La nueva política, que favorece la creación de empresas mixtas se puso en práctica con la recién creada Siderúrgica del Zulia, que en este momento estudia propuestas de varios consorcios internacionales que ofrecen asociarse en condición de socio minoritario con el estado venezolano y proveer la tecnología necesaria para crear una acería cuyo desarrollo final será de 5 millones de toneladas (8).

Al otro extremo de la subregión se encuentra Bolivia, que quizás tenga que llamar a las ET no sólo por su tecnología, sino por su aporte de capital. Evidentemente el poder de negociación de Bolivia es inferior al de Venezuela al tratar con la misma ET.

Llegados a este punto es conveniente levantar la siguiente pregunta. Ante un PSDI cualquiera tenderán las ET a desarrollar con prioridad las asignaciones otorgadas a Bolivia, aprovechando las condi-

-
- (8) La fórmula de la empresa mixta da lugar a lo que hemos llamado el *principio del desdoblamiento*. Se busca un socio extranjero, de reconocido prestigio, para que aporte capital, no por escasez de ahorro interno, aunque a veces ésto también ocurre, sino principalmente como garantía de funcionamiento eficiente de la empresa. El presunto socio extranjero se presenta *desdoblado*: por un lado como *capitalista* y por el otro como *proveedor de tecnología* y por ambos conceptos exige remuneración. Al otro lado de la mesa está el Estado que, además de aportar el capital mayoritario, aporta la exención de impuestos de renta y patrimonio, arancelarios y de industria y comercio. Aporta la infraestructura necesaria de servicios públicos, comunicaciones y transportes o la construye para la empresa en caso de que no exista; aporta el entrenamiento del personal, mediante programas de becas y pasantías pagadas con fondos públicos; aporta una serie de jugosos incentivos de exportaciones, para el posible mercado exterior; aporta el mercado cautivo y protegido para la empresa, muchas veces en forma monopólica; aporta materias primas o energía que entrega a la empresa a precios subsidiados. Todos estos aportes sólo le dan derecho al estado a la participación de utilidades en forma proporcional a su cuota de capital social. No se le permite al Estado el desdoblamiento entre capitalista y proveedor de activos intangibles y economías externas. Esta es la forma desequilibrada como se han negociado tradicionalmente las empresas mixtas. Para solucionar esta injusta distribución de beneficios sería necesaria una de las siguientes medidas: o se desdoblan ambos socios, valorizando cada uno sus activos intangibles (por un lado tecnología física; por el otro tecnología administrativa y economías externas) o se impide el desdoblamiento por ambas partes, que es lo acostumbrado cuando los socios son de la misma nacionalidad.

ciones de trato preferencial que tiene este país, junto con Ecuador, y tomando ventaja de su bajo poder de negociación por el escaso desarrollo de su infraestructura educativa y científica tecnológica, su escasez de capital y su posición infortunada como enclave mediterráneo, lo que encarece los costos de producción? O, por el contrario, preferirán las ET entrar al Programa Sectorial a través de Venezuela, que tiene el mercado más grande de la subregión (9), abundancia de recursos financieros y físicos y facilidades para la importación de mano de obra único recurso escaso en el país?

O están diseñados los PSDI de modo que obliguen a las ET a buscar vincularse a todos los países, evitando así la concentración de ET en un solo país de la subregión?

Qué factores positivos atraerían a las E.T. hacia las nuevas asignaciones otorgadas a los países intermedios como Perú, que no tiene la débil posición de Bolivia, ni los atractivos de Venezuela? Acaso la dotación de mano de obra barata y capacitada, o una infraestructura física no copada como la venezolana por el llamado "desarrollo violento" de los últimos 4 años?

Ante estas reflexiones surge otro tipo de preguntas:

- Existe el peligro de que Bolivia o Ecuador sean utilizados por las ET como caballo de Troya para "desandinizar" el P.A.?
- Si es cierto, como muestran los estudios de CEPAL, que las empresas más capacitadas para aprovechar el mercado subregional son 1) aquellas en que participa el capital extranjero, especialmente subsidiarias, 2) aquellas que tienen contrato de tecnología con empresas extrasubregionales (10), entonces **el salto tecnológico e industrial** que producirán los PSDI, no llevará necesariamente a una industria andina más transnacionalizada, cada vez más dependiente de las ET?

Las variables mencionadas hasta ahora en esta sección nos parecen necesarias pero no suficientes. Es necesario conocer en deta-

(9) El colocarse en el mercado más grande de la subregión, sería la mejor forma de asegurarse frente a una paralización o fracaso de los PSDI, acontecimiento muy tenido en cuenta y a veces propiciado por algunas ET.

(10) Estos resultados se evidenciaron en Colombia en los sectores petroquímico y metalmecánico. Véase al respecto el estudio de Mortimore.

lle la evolución y la estrategia de las más importantes ET presentes en cada programa antes de dar respuestas más concluyentes (11).

Una de esas variables a tomar en cuenta es la vinculación de la ET al P.A. antes de la aprobación del respectivo PSDI y la posición de la empresa en otros países latinoamericanos y el peso de América Latina dentro de las áreas geográficas en que está dividida la compañía o dentro de la División Internacional. Por ejemplo los estudios de CEPAL ya citados, muestran que la ET, pierde flexibilidad para negociar su participación en el PSDI respectivo, si ya tenía operando en el país una subsidiaria 100% en manos de la casa matriz. Transformar esta subsidiaria en una empresa mixta posiblemente pueda afectar en forma apreciable la planeación financiera de la ET como un todo, o pueda alterar la distribución geográfica de subsidiarias que ya tenían cierta optimización en materia de precios de transferencia o de abastecimientos físicos. En cambio, si la empresa solo ha entrado al PA con una inversión minoritaria o con un contrato de licencia, es poco probable que modificaciones en estas operaciones alteren la planeación transnacional de la empresa. Esto último nos introduce al aspecto complementario de la relación: cuál debe ser la posición de los países andinos frente a las ET.

5. POSICION DE LOS PAISES ANDINOS FRENTE A LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

La posición de los países andinos frente a las ET no es, desafortunadamente, la misma que la del Pacto Andino frente a las mismas empresas (12). He aquí la primera brecha que han sabido utilizar las ET para debilitar el Acuerdo. Desde la campaña del "Council of the Americas" contra la Decisión 24 hasta las acusaciones del Presidente Pérez de Venezuela, sobre el entorpecimiento que las ET estaban causando cuando se discutía la Decisión 120 (Programa Automotriz), esta falta de respaldo total de los países a las decisiones que ellos mismos toman como Comisión, es una de las fuentes del debilitamiento del poder de negociación de cada uno de los países miembros.

En esta sección nos vamos a ocupar de enumerar brevemente algunas posiciones de los países miembros que fortalecerían apre-

(11) Véase más adelante una propuesta al respecto.

(12) Cuando decimos Pacto Andino estamos hablando principalmente de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y de la Junta del mismo acuerdo.

ciablemente su **poder de negociación** al tratar con las ET. La mayor parte de estas posiciones ya han sido incorporadas por la Comisión en sus decisiones, pero están a la espera de entrar en vigencia y sobre todo de cumplirse, por parte de los países miembros.

Prioridades en el trato con las ET

Partimos del siguiente axioma: Mientras más sean las empresas andinas las responsables del proceso de desarrollo, dados unos límites mínimos de eficiencia, mayores beneficios económicos y sociales obtendrá la subregión y mayor autonomía en lo cultural y lo tecnológico. O, en otras palabras más gráficas, mientras más andemos en nuestros propios pies, asegurando que no nos caigamos y no caminemos muy despacio, más seguros estaremos de saber a dónde vamos

Las posibles relaciones que una empresa extranjera puede establecer con un país anfitrión subdesarrollado son las siguientes (13):

- 1) Contrato de suscripción a información tecnológica.
- 2) Contrato de investigación para el desarrollo de una tecnología.
- 3) Contrato de entrenamiento.
- 4) Contrato de adquisición de tecnología a través de la compra de equipo.
- 5) Contrato de Asistencia Técnica.
- 6) Contrato de licencia de Know how.
- 7) Contrato de licencia de patente.
- 8) Contrato de licencia de marca.
- 9) Paquete tecnológico (que puede incluir de 3 hasta 8)
- 10) Contrato de Construcción.
- 11) Contrato de administración y/u operación (14).
- 12) Contrato "llave en mano" (que puede incluir desde 3 hasta 11).
- 13) Formación de empresa mixta (capital extranjero minoritario).
- 14) Formación de empresa con participación mayoritaria de capital extranjero.
- 15) 14) + paquete tecnológico (proporcionado por el socio extranjero).
- 16) Subsidiaria 100% extranjera.

(13) La ordenación puede ser discutible en sus detalles, pero muestra una creciente enajenación en el control de la empresa y en el dominio tecnológico.

(14) El contrato de administración y operación debería ser uno de los últimos peldaños de la escala si fuera por término indefinido o a plazo muy largo.

Aunque sería interminable mencionar todas las posibles combinaciones de los elementos anteriormente señalados, la secuencia presentada nos da una idea del orden en que los países y los empresarios de la subregión deberían explorar las posibilidades de trato con empresas extranjeras. Mientras más tengan que descender en la secuencia, menos será el grado de autonomía en las decisiones que conservan.

El contrato **"llave en mano"**, con compañías no andinas, debería quedar archivado en la historia de los países del Pacto. En petroquímica, por ejemplo, además de la posibilidad de incluir un alto porcentaje de valor agregado nacional, la mayoría de los proveedores de tecnología no liga el otorgamiento de la licencia a la compra de equipo: "Todas las firmas (presentes en el seminario sobre producción de Olefinas y Aromáticos organizado por el Comité Petroquímico en abril del 76) expresaron estar dispuestas a compartir los trabajos de ingeniería con empresas especializadas de la subregión o con funcionarios de la firma contratante y a propiciar la compra de equipos fabricados en los países miembros". (Garay, pág. 152).

Buena parte de la tecnología necesaria para el PSDI petroquímico puede ser adquirida sin ligarla a la inversión extranjera. El estudio de Garay muestra que 125 procesos de un total de 170 sobre los que se logró información (el 74%) estaban disponibles para licencia. El menor dinamismo tecnológico del sector petroquímico en los últimos años y la fuerte competencia entre empresas europeas y japonesas contra las americanas, lleva a poder desligar la adquisición de tecnología de la inversión de capital. Además existen firmas de ingeniería que necesariamente operan con licencias y que están dispuestas a negociar con el Pacto Andino. Además las ET están más interesadas en licenciar que en invertir en este sector. (Garay, pág. 161).

El principio detrás de todo esto es tratar de mantener el control y comprar lo más desagregado posible, respetando un mínimo de cumplimiento en tiempo de entrega cuando se trata de contratos de construcción. Cuando se compra tecnología, la desegregación no debe tener límite, ya que no hay posibilidades de problemas complejos de administración de proveedores:

Siguiendo con el Programa Petroquímico, fuentes citadas por Garay en su estudio afirmaron que era posible alcanzar los siguientes porcentajes de andinización en el programa.

Áreas de proyecto realizables en la subregión	% de andinización
Estudios de factibilidad y preinversión	90
Equipo de proceso	50-60
Equipos auxiliares	55-65
Pagos de licencias	0
Ingeniería de proceso y de detalle	60-70
Obras civiles y montaje	90

Fuente: Garay, pág. 82.

Programas de “compre andino” y “compre nacional”

Ya existe en el Pacto Andino la Decisión 49, que promueve programas de compras estatales dentro de la subregión. Esta decisión no ha podido ser aplicada por la dependencia que tienen algunos países miembros de organismos internacionales de financiamiento, que impiden la aplicación de tal decisión por la atadura de los préstamos que otorgan con respecto a fuentes norteamericanas, especialmente.

A pesar de las dificultades existentes se podrían iniciar los programas “compre andino” y “compre nacional” con porcentajes muy bajos obligatorios para el Estado, pero que irían creciendo en forma lineal hasta llegar a unos topes considerados convenientes.

También se debería aplicar la misma política y exigir índices mínimos de nacionalización y de andinización a los contratistas y constructores extranjeros que ganen las licitaciones públicas, especialmente a las que tienen poca tradición de incorporar valor agregado nacional, como las del sector petroquímico. También podría extenderse esta política a todos los constructores de proyectos industriales y de infraestructura que tuvieran algún tipo de apoyo estatal en el financiamiento, aunque en este caso los índices respectivos deberían ser menores que en los casos anteriores.

Para la implementación de las políticas de “compre andino” y “compre nacional” deberían crearse en cada país líneas de crédito especiales que pudieran ser utilizadas para facilitar las operaciones (crédito al comprador, o capital de trabajo para el vendedor). Sin el apoyo de una política crediticia, la mejor ley de “compre nacional” se quedará escrita, sin posible aplicación.

Empresas andinas

Varias decisiones del Pacto Andino, especialmente la 46, han proyectado la creación y funcionamiento de las empresas andinas, también llamadas multinacionales andinas. Las decisiones de los PSDI aprobados hasta la fecha contienen artículos en donde se exhorta a los países miembros a aplicar la Decisión 46 formando empresas subregionales en las siguientes áreas:

- Empresas andinas industriales
- Empresas andinas de ingeniería y de construcción
- Empresas andinas de comercialización
- Empresas andinas de intermediación tecnológica (búsqueda de alternativas tecnológicas y negociación de las mismas).

Hasta donde llega nuestro conocimiento, no se ha creado aún ninguna empresa de ingeniería, comercialización o tecnología ligada a los PSDI aprobados.

Para remediar esta falta de iniciativa del sector privado, cada nuevo PSDI aprobado debería crear la respectiva empresa de tecnología, que operaría en un comienzo para la propia Junta, de la que fueran accionistas las corporaciones de desarrollo industrial o los consejos de ciencia y tecnología de la subregión, que a pesar de su origen estatal se manejara en forma de sociedad anónima y que en el futuro tuviera subsidiarias en cada país andino. Debería dársele prioridad en la adquisición de las acciones que no retengan los gobiernos o la CAF, a compañías de ingeniería de la subregión o a profesionales de la ingeniería nacional de los países miembros. Esta idea, aunque no ha sido elaborada en detalle, podría recibir mayor estudio si tuviera alguna audiencia. No es una idea de ciencia ficción. Ya sabemos de varias firmas de ingeniería venezolana con subsidiarias en Colombia, Chile y Perú. Esto que está surgiendo espontáneamente y en beneficio principal de las compañías de ingeniería de un solo país, podría ser programado para evitar la explotación de la ingeniería barata de algunos países miembros.

Entendemos que la Propuesta de Decisión sobre Electrónica y Comunicaciones contempla la creación de la Empresa Andina de Te-

lefonía. El antecedente que marque la creación de esta empresa puede sentar la pauta para apurar la formación de otras empresas similares.

Aunque no son empresas propiamente tales, creemos que cada PSDI debería encargarse de impulsar por lo menos un Proyecto Andino de Desarrollo Tecnológico (PADT) dentro de su sector respectivo. En esta forma estamos aumentando el poder de negociación frente a los oferentes de tecnología. Con la existencia de los Comités Asesores de la Junta del Acuerdo para cada PSDI y con la de las empresas de tecnología que proponemos asociadas a cada PSDI, se completa la secuencia que va del investigador al funcionario de gobierno, pasando por el tecnólogo y el ingeniero de producción.

Las empresas andinas de comercialización, son desde una perspectiva económica de corto plazo, más importantes que las de tecnología. La debilidad comercializadora de Venezuela en materia petrolera le ha significado una pérdida de ingresos netos cinco a diez veces mayor que lo que le cuesta su dependencia tecnológica. En otras palabras, la regalía que paga Venezuela por tecnología a las ET del petróleo fue de 25 centavos de dólar por barril en 1977. Datos no oficiales muestran que las ET reciben uno o tres dólares por cada barril vendido en los mercados internacionales, entre descuentos y comisiones. Es urgente la creación de estas empresas andinas de comercialización y no sólo ligadas a los PSDI, sino también y quizá en forma primordial, a la comercialización de materias primas sub-regionales.

Servicios andinos de información

Una de las áreas más descuidadas en la subregión es la de información en todas sus formas: comercial, económica, tecnológica y científica. El primer grupo de PSDI que estableció un moderno código para el tratamiento del capital extranjero no ha sido capaz de poner a funcionar un centro de información sobre ET ni siquiera sobre las transnacionales que operan en la subregión. Nos parece que cada PSDI debería designar una organización de investigaciones en un país miembro para que se convirtiera en el centro de información para la subregión sobre las ET que operan en el área. Podría ser una universidad o una asociación de industriales, o un centro de investigaciones técnico-económicas. Por ejemplo FEDEMETAL en Co-

lombia podría designarse como el centro de información para la subregión sobre todas las ET y en general extranjeras, que están actuando en el Programa Metalmeccánico en la subregión. Con financiamiento de los países miembros, FEDEMÉTAL se podría encargar de tener archivos actualizados sobre cada una de estas empresas en sus operaciones más importantes: "Mergings", apertura de nuevas subsidiarias, venta de líneas de producción o adquisición de otras nuevas, orientación reciente de su investigación y desarrollo, estados financieros, en general información pública y confidencial que sirva a las empresas andinas para renegociar acuerdos con estas ET. INTEVEP (El Instituto Tecnológico Venezolano de Petróleo) podría ser el centro de información sobre las ET que operan en la región en el Programa Petroquímico, y así sucesivamente distribuyéndose el problema de información sobre ET entre todos los países miembros. Los servicios de estos centros serían subsidiados para los usuarios en un comienzo y finalmente se prestarían al costo.

Desde que se aprobó la Decisión 24 se decidió centralizar en la Junta del Acuerdo todos los contratos de tecnología aprobados por los organismos nacionales competentes. Esta es una labor que no se ha realizado por falsas y equivocadas concepciones de cómo la información contribuye a aumentar el poder de negociación y quizás por intereses creados, tanto internos como externos, de que esto no se haga (15).

Programas andinos de capacitación y entrenamiento

Creemos que la Junta del Acuerdo, con la colaboración de cada PSDI debería promover programas de capacitación y entrenamiento para gerentes y técnicos de las empresas vinculadas a los PSDI y para funcionarios estatales que necesiten intervenir en la administración de estos programas.

Se nos ocurren las siguientes como áreas prioritarias de capacitación y entrenamiento:

— Estructura y estrategia de Empresas Transnacionales.

(15) Para una propuesta concreta de lo que se puede hacer inmediatamente en la integración de la información tecnológica, económica y comercial, véase artículo de Moreno en la Bibliografía.

- Desagregación de paquetes tecnológicos.
- Elaboración de índices de andinización o nacionalización, para buscar la máxima participación subregional en los proyectos.
- Sistemas de selección y compra de equipos
- Negociación de contratos de tecnología (*)
- Evaluación de alternativas tecnológicas (*)
- Negociación de inversión extranjera (*)
- Negociación de contratos de comercialización.

Cursos cortos sobre estas materias fortalecerían enormemente la capacidad negociadora de empresarios, técnicos, consultores y funcionarios de gobierno.

CONCLUSIONES

Este documento ha tratado de dejar en claro los siguientes puntos:

- Las ET no pueden darse el lujo de marginarse de los países subdesarrollados, ni siquiera de países pequeños, como los que forman el Pacto Andino. Esta es una regla general que puede tener excepciones.
- No es muy productiva la función de lamentarse permanentemente de la explotación que hacen las empresas transnacionales de los mercados y recursos de los países subdesarrollados. Es muy poco lo que se gana mientras no se pase de la lamentación crítica.
- Mientras los países latinoamericanos, incluidos los andinos, mantengan su actual estilo de desarrollo, se hace necesario un diálogo con las empresas transnacionales. Mientras las transnacionales conocen detalladamente los sistemas políticos, la economía

(*) En las áreas marcadas con asterisco hemos podido desarrollar algún trabajo, pionero y primitivo en Caracas y Bogotá, con el apoyo de los respectivos consejos de Ciencia y Tecnología. Tal experiencia está a disposición de las entidades interesadas.

y los valores culturales de los países anfitriones, la mayoría de éstos solo tienen una vaga idea de cómo operan las transnacionales. Normalmente conocen la parte de la corporación que reside en el país, pero saben muy poco del resto. Este desequilibrio en cuanto a información mutua, agrava la posición de inferioridad que normalmente tiene el país subdesarrollado que negocia con una transnacional. Por lo tanto disminuir esta brecha de información es una de las más apremiantes necesidades para los países andinos.

— La unión de los 5 países andinos aumenta su poder de negociación frente a las transnacionales, pero esta unidad no se puede limitar a la de los mercados, como ha ocurrido hasta ahora. Si los mercados se unen, pero continúan aisladas las infraestructuras científico-tecnológicas, permanecen atomizadas las empresas de ingeniería y sigue cada país haciendo la competencia a los demás en la colocación de sus exportaciones fuera de la subregión, entonces se producirá una integración que favorece a la empresa transnacional, pero no a los países miembros. Esto dará lugar a una relación crecientemente más desequilibrada entre empresas transnacionales y países andinos anfitriones y a una creciente hostilidad frente al capital extranjero.

— Al negociar con las transnacionales los países andinos deberían tratar de separar el paquete de capital más tecnología. Muchas veces no es necesario el primero. Si no se quiere la desandinización progresiva de este intento de integración hay que tratar de limitar en la medida de lo posible la participación de las transnacionales a su papel como proveedores de tecnología.

— Como compradores de tecnología los países andinos deben buscar disminuir la brecha en cuanto a poder de negociación que los separa de las transnacionales, fortaleciendo e integrando su infraestructura tecnológica, desde el sector educativo hasta la negociación de tecnología con medidas que ataquen el problema tanto en el largo como en el corto plazo. Entre las de corto plazo, que pueden tener aplicación inmediata está la labor de capacitación y entrenamiento en áreas como la negociación y evaluación de alternativas tecnológicas, la negociación de inversión extranjera, las técnicas de desagregación y de nacionalización de proyectos de inversión, incluidos cursos sobre las empresas transnacionales, en sí mismas. Conociéndose mejor mutuamente se disminuyen los enfrentamientos y se encuentra más fácilmente el mutuo beneficio.

BIBLIOGRAFIA

- Comisión del Acuerdo de Cartagena, Decisión N° 57 "Programa Sectorial de Desarrollo Industrial del Sector Metalmeccánico", Lima, marzo 1973, Mimeo.
- COX, Robert. "Labor and the Multinationals". *Foreign Affairs*, enero 1976. Decisión N° 91, "Programación de la Industria Petroquímica", octubre de 1975, Lima, Mimeo.
- Decisión N° 120, "Programa Sectorial de Desarrollo de la Industria Automotriz", Lima, septiembre 1977, Mimeo.
- Delegación de Venezuela, "Análisis de la incidencia del proceso de integración en el desarrollo económico y social de Venezuela". *Tercera reunión del Consejo de Planificación del Pacto Andino*, La Paz, noviembre 1977, Mimeo.
- ESQUIVEL R, Javier. "La experiencia colombiana en la industria automotriz" Bogotá, Superintendencia de Industria y Comercio, abril 1978, Mimeo.
- FRANKO, Lawrence, "International Joint Venture in the Multinational Company" *Columbia Journal of the World Business*, Vol. 6, N° 3, mayo-junio 1971.
- FURTADO, Celso, "El capitalismo posnacional: interpretación estructuralista de la actual crisis del capitalismo". *Trimestre Económico* N° 168, México, octubre-diciembre 1975.
- GANÁ, Eduardo, "La Programación Metalmeccánica del Acuerdo de Cartagena y las Empresas Transnacionales", Santiago, CEPAL/DIDE/ET/Versión Prel/164, diciembre 1976.
- GARAY, Carlos A. "El Programa Petroquímico Andino: antecedentes, perspectivas y su relación con las empresas transnacionales", Santiago, CEPAL/CET, Documento de Trabajo N° 8, diciembre 1977.
- HYMER, Stephen. "Las Empresas Transnacionales y la ley de desarrollo desigual" en Bhagwat, J. (editor) *La Economía y el Orden Mundial en el año 2000*, México, Editores Siglo XXI, 1973.
- JUNAC. Los futuros programas sectoriales del Grupo Andino. Una exposición sobre su concepción; importancia y relación con las empresas transnacionales", Lima, Junac, abril 1978, Mimeo.
- MORENO, Félix. "Reflexiones sobre la Política de información Tecnológica del Pacto Andino". en *Ciencia, Tecnología y Desarrollo*, Bogotá, Vol. 2, N° 2, abril-junio, 1978.
- MORTIMORE, Michael. "La programación andina y su aplicación en Colombia: el papel de las empresas transnacionales", Santiago, CEPAL/CET, Documento de trabajo N° 11, abril 1978.
- PINTO, Aníbal. "Exposición del representante de CEPAL en el Seminario sobre Programación Industrial en el Pacto Andino y las Empresas Transnacionales", Bogotá, PROEXPO-INCOMEX, abril 1978, Mimeo.

- STOBAUGH, Robert. "How to Analyse Foreign Investment Climates", *Harvard Business Review*, sept.-octubre 1969.
- STOPFORD, John y Louis Wells, *Managing the Multinational Enterprise*, New York, Basic Books, 1972.
- SUNKEL, Osvaldo. "Capital no transnacional y desintegración nacional en América Latina", *Trimestre Económico* 150.
- VAITSOS, Constantino. "El poder, los conocimientos y la política de desarrollo: Relaciones entre las empresas transnacionales y los países en desarrollo". *Trimestre Económico* N° 168.
- VERNON, Raymond. "Storm over the Multinationals", Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1977.
- WELLS, Louis. "Social Cost-Benefit Analysis for Multinationals Corporations" *Harvard Business Review*, marzo-abril 1975.