

**LA DIVISION INTERNACIONAL DEL TRABAJO DE LAS
EMPRESAS TRASNACIONALES Y LOS CONVENIOS DE
COMPLEMENTACION DE ALALC ***

Eugenio LAHERA**

Las Empresas Trasnacionales son, por definición, firmas que operan en varios países, aunque mantienen concentrada en el país de su matriz, la toma de decisiones sobre la empresa en su conjunto, así como sus esfuerzos de investigación y desarrollo, por regla general. El carácter internacional de sus operaciones da características especiales a los problemas de optimización del aprovechamiento de recursos productivos de la firma, así como a su división internacional del trabajo, entre otros aspectos.

En su expansión, las empresas trasnacionales intentarán utilizar las ventajas comparativas ofrecidas por los distintos espacios económicos en los que actúen, entre las cuales, la existencia de materias primas y mano de obra barata ocupan un lugar destacado, junto a condiciones tales como la dimensión del mercado interno y el nivel de la capacidad tecnológica local, en una etapa más avanzada.

Los espacios económicos en que las Empresas Trasnacionales actúan no son homogéneos y su penetración en ellos encuentra distintos tipos de dificultades frente a las cuales las firmas reaccionan adoptando diversas estrategias, contribuyendo a su modificación. Por otra parte, muchas de las ventajas comparativas y condiciones de los tipos descritos más arriba no son estáticas ni están dadas por un azar de la Naturaleza —como en el caso de las materias primas— sino que pueden ser redefinidas con cierta elasticidad y el accionar de las empresas trasnacionales e influir en forma variable sobre ellas. De este modo, la relación de estas firmas con los diversos estados

* Esta investigación fue financiada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

** Universidad de Princeton, profesor asignado, FLACSO.

nacionales constituye una instancia necesaria de negociación para las empresas.

En esta nota se analiza una condición económica redefinida por los estados latinoamericanos y la correspondiente reacción de las Empresas Transnacionales. Se trata pues, del caso de los Convenios de Complementación, que forman parte del esquema de liberación del comercio regional bajo la ALALC. El análisis del funcionamiento de estos Convenios permitirá aclarar algunas modalidades del accionar de las empresas transnacionales en el logro de sus objetivos económicos y evaluar el papel jugado en ellos por las empresas privadas nacionales, logrando de ese modo, una mejor comprensión de las posibilidades de ambos tipos de firmas en el marco económico definido por los Convenios.

La hipótesis de trabajo es que cualquier proceso de homogeneización de diversos espacios económicos nacionales favorecerá en forma preferente, a aquellas firmas que puedan encarar una división internacional del trabajo operando desde diversos países simultáneamente, a menos que una política regional explícita contrarreste esta tendencia.

En la primera parte se expone el sistema de funcionamiento de los Convenios en general y en la segunda, se analiza uno en forma más detallada, se trata del número 19, en relación a la industria electrónica con participación de Argentina, Brasil, México y Uruguay, es decir, se trata de una industria de avanzada y en los tres mayores países de la zona.

Los Convenios de Complementación Industrial de ALALC son acuerdos bi o multilaterales de complementación referidos a una rama industrial determinada, en los que no se aplica la cláusula de nación más favorecida. Los productos con un determinado porcentaje de integración regional incluidos en ellos, reciben un trato preferencial dentro de los países signatarios, especialmente en lo que se refiere a reducciones arancelarias. La no extensión de los beneficios de las concesiones a los países no participantes en los respectivos acuerdos fue determinada por la Resolución 99 de la Cuarta Conferencia de ALALC, que exceptuó solamente a los países de menor desarrollo relativo. Esta característica, sumada a la limitación a un sector industrial específico, otorga a los Convenios una peculiar adaptabilidad a situaciones concretas. El carácter bi o multilateral de los acuerdos, por otra parte, se adapta particularmente bien a la división internacional del trabajo de una firma con varias subsidiarias en la región.

Hasta el momento se han firmado 21 Convenios de Complementación Industrial, cuyo detalle puede verse en el cuadro 1, en donde

se aprecia el limitado número de sectores industriales que hasta ahora se han visto envueltos en ellos, así como la participación preponderante de Argentina, Brasil y México.

CUADRO 1
ACUERDOS DE COMPLEMENTACIÓN, AÑO DE VIGENCIA,
PAÍSES MIEMBROS Y TIPO DE INDUSTRIA

Número	Año	Miembros	Industria
1	1962	Ar-Br-Ch-Ur	Máquinas de estadística y análogas
2	1964	Ar-Br-Ch-Me-Ur	Válvulas electrónicas
3	1966	Br-Ur	Aparatos eléctricos, mecánicos y técnicos de uso doméstico
4	1966	Br-Ur	Industria electrónica y de comunicaciones electr.
5	1967	Ar-Br-Col-Ch-Me-Pe-Ur-Ven	Industria química
6	1968	Bo-Col-Ch-Pe	Industria petroquímica
7	1968	Ar-Ur	Bienes de hogar
8	1969	Ar-Me	Industria del vidrio
9	1969	Br-Me	Equipos de generación, transmisión y distribución de electricidad
10	1970	Ar-Br-Me	Máquinas de oficina
11	1970	Ar-Br-Me	Máquinas de oficina
12	1970	Br-Me	Industria electrónica y de comunicaciones electr.
13	1970	Ar-Br-Me-Ur-Ven	Industria fonográfica
14	1970	Br-Me	Industrias de refrigeración, aire acondicionado y aparatos eléctricos
15	1970	Ar-Br-Me	Industria químico-farmacéutica
16	1970	Ar-Br-Me-Ven	Industria petroquímica
17	1971	Ar-Br	Industrias de refrigeración, enfriamiento de aire y aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos de uso doméstico
18	1972	Ar-Br-Me-Ur	Industria fotográfica
19	1972	Ar-Br-Me-Ur	Industria electrónica y de comunicaciones electr.
20	1973	Ar-Br-Me-Ch	Industria de materias colorantes y pigmentos
21	1975	Ar-Ch-Me-Ur	Industria química

FUENTE: *Comercio Exterior*, abril de 1974 y recopilación propia.

La importancia de estos Convenios dentro de los mecanismos de ALALC se desprende de la consideración del cuadro 2 en el cual se comparan las concesiones otorgadas en las listas nacionales con las

otorgadas por Convenios de Complementación entre 1969 y 1973, siendo constantemente mayores estas últimas.

CUADRO 2
CONCESIONES EN LISTAS NACIONALES Y ACUERDOS
DE COMPLEMENTACIÓN
1969-1973

Año	Listas nacionales	Acuerdos de complementación
1969	345	1 455
1970	155	n. a.
1971	5	714
1972	11	1 313
1973	113	461

FUENTE: *Comercio Exterior*, abril de 1974.

Como ya se señaló, las concesiones se encuentran muy concentradas en los mayores países de la región. Hasta 1975 el 84% de ellas fueron pactadas entre Argentina, Brasil y México.¹ Del total de exportaciones desgravadas, que alcanzó a 214 millones de dólares entre 1965 y 1970, un 29% correspondió a Argentina, 28% a Brasil y 25% a México, del restante 18%, dos tercios fueron exportaciones intrazonales de Chile.²

La industria privada juega un papel más directo en la negociación de los Convenios que en la de las listas nacionales, siendo la representación de intereses más directa que en esta última. La intervención estatal —que es siempre requerida para la aprobación final del acuerdo— es aquí menos importante y básicamente se enfrenta a una situación de hecho ya definida por los industriales privados.

El procedimiento de negociación se inicia al interior de organismos nacionales en los que se reúnen las firmas relacionadas con una determinada rama industrial. Estos organismos son las Cámaras Industriales quienes cumplen funciones muy amplias de representación gremial e incluyen «naturalmente», tanto a las empresas grandes como a las pequeñas, y tanto a las firmas nacionales como a las empresas trasnacionales, cualquier intento de discriminación, o siquiera de estadísticas diferenciadas sería allá una mala palabra.

¹ Asociación Nacional de Industriales de Colombia: ponencia en el *XI Congreso de la Asociación de Industriales Latinoamericanos*, Río de Janeiro, 1975.

² *Ibidem*, Confederación de Cámaras Industriales de México.

Dentro de la Cámara respectiva todas las firmas son libres de proponer determinados insumos o productos para su desgravación en determinados países; para ello deben demostrar una determinada posición exportadora, es decir, capacidad de exportar, y al mismo tiempo, debe justificarse la medida propuesta en términos más o menos generales. Es interesante anotar al respecto que la complementación industrial de las empresas trasnacionales suele ser esgrimida como argumento válido. No existe la posibilidad de oponerse seriamente a estas proposiciones por parte de las empresas de tamaño menor o no comprometidas directamente en la desgravación del artículo de que se trata: a veces, también por la existencia de acuerdos compensatorios a nivel de firmas.

Por lo general tampoco existe una planificación sectorial nacional que otorgue criterios claros de prioridad y/o conveniencia, y en caso de existir, muchas veces no es llevada a efecto y, cuando es llevada adelante, siempre pueden acordarse excepciones. El resultado final de estas negociaciones a nivel nacional es la aprobación de un conjunto de productos y condiciones de desgravación propuestas para países específicos. En los casos de las empresas trasnacionales con más de una subsidiaria en la región, ésta es la primera instancia de negociación en la que sus proposiciones —que consideran la división internacional del trabajo de la firma en toda la zona de ALALC— son normalmente aceptadas e impulsadas por las cámaras industriales nacionales.

La segunda etapa de las negociaciones es la que se realiza a nivel internacional, en las reuniones sectoriales latinoamericanas coordinadas por el Secretariado de ALALC, conforme a la Resolución 34 del Comité Ejecutivo Permanente. Es allí donde los industriales privados nacionales y trasnacionales discuten las proposiciones nacionales de acuerdo y se toman resoluciones que son formalmente propuestas a los estados miembros de la ALALC que corresponda. Esta representación directa favorece ampliamente a las firmas más activas o con más de una subsidiaria en América Latina, en cuyo caso puede observarse a los diversos representantes nacionales de una misma firma trasnacional negociando acuerdos para ser propuestos a sus respectivos estados en nombre de la integración latinoamericana.

Los dos primeros acuerdos de complementación fueron un claro ejemplo de lo señalado, con empresas trasnacionales perfectamente individualizadas como los beneficiarios principales. El primero es un acuerdo entre las subsidiarias de IBM en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay para especializarse en diferentes líneas de la producción de

equipo de procesamiento de datos.³ El segundo, sobre tubos de radio fue un programa conjunto de RCA y *Phillips*.⁴ El acuerdo número 19, que consideraremos más en detalle, beneficia principalmente a *Philips*, *Siemens* y *Standard Electric*.

La importancia que instrumentos como los Convenios de Complementación pueden tener para la división internacional del trabajo de las empresas trasnacionales ha ido siendo reconocida por ellas, pasado un primer momento de sospecha, para terminar siendo aceptado que "la integración industrial acelerará el crecimiento de las empresas trasnacionales porque ellas encontrarán la atmósfera económica más apropiada para sus políticas de integrar subsidiarias. Por lo tanto, el crecimiento de las empresas trasnacionales acelerará la integración industrial, pero bajo la dirección de las empresas trasnacionales". La cita corresponde a Jack Behrman, subsecretario suplente de Comercio de Estados Unidos entre 1961 y 1964, en su participación en un Seminario realizado en Nueva York en 1971 con el patrocinio de varias trasnacionales.⁵

Esta importancia se ve enfatizada por el volumen que las exportaciones realizadas por trasnacionales han alcanzado: un estudio de INTAL basado en las 534 firmas que exportaron por más de 100 000 dólares en cualquier año del periodo 1966-1969 encontró que más del 49% de las exportaciones de productos manufacturados de 1969 fueron hechos por estas firmas. Del mismo estudio se desprende que del total de empresas trasnacionales de origen norteamericano o europeo exportando hacia la zona desde algún país de América Latina, un 82% operaba en más de un país y un 66% lo hacía desde más de tres países. En cuanto a las exportaciones, puede advertirse en el cuadro 3 que el 24% de las empresas trasnacionales exportaba desde más de una subsidiaria hacia la zona.⁶

Lamentablemente no existe una estimación exacta del valor de estas exportaciones, pero debe recordarse que las empresas dentro de ese 24% incluyen a las trasnacionales más importantes existentes en la región, o al menos, a un sector importante de ellas.

Esta nueva tendencia marca un nuevo punto en el desarrollo de la división internacional del trabajo de las empresas trasnacionales en América Latina y de la penetración del capital extranjero.

³ Ernst B. Haas y Philippe C. Schmitter, *The Politics of Economics in Latin American Regionalism*, University of Denver, 1965.

⁴ Harry H. Bell, *Tariff Profiles in Latin America*, Praeger, 1971.

⁵ Jack N. Behrman, "Can the Multinational Enterprise Gain Acceptability through Industrial Integration?", en *International Business-Government Affairs*, editado por John Fayerweather, Ballinger, Cambridge, 1973.

⁶ INTAL, *La Empresa Industrial en la Integración de América Latina*, 1971.

CUADRO 3

EMPRESAS TRASNACIONALES EXPORTADORAS DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS EN 1969

NÚMERO DE SUBSIDIARIAS DESDE LAS CUALES EXPORTARON HACIA AMÉRICA LATINA

Total empresas exportando más de 100 000 dólares per. 1966-1969	=	534
Total empresas sin información de nacionalidad	=	145
Total empresas sin subsidiarias (+ 1 no especificada)	=	185
Total empresas trasnacionales exportadoras de PMS	=	204
Trasnacionales exportando desde una subsidiaria	=	156
" " " 2 países	=	33
" " " 3 "	=	10
" " " 4 "	=	3
" " " 5 "	=	2

FUENTE: Elaboración propia, basada en el cuadro 34 de *La Empresa Industrial en la Integración de América Latina*, INTAL, 1971.

CUADRO 4

NACIONALIDAD DE EMPRESAS EXPORTADORAS DE ARTÍCULOS INCLUIDOS EN EL CAPÍTULO 85 DE NABALALC 1969

% de capital nacional	Número de empresas	% de empresas
90%-100%	4	19%
69.9%-50%	2	10%
49.9%-30%	1	5%
29.9%-10%	3	14%
menos de 10%	11	53%

FUENTE: Elaboración propia, basada en el cuadro 32 de *La Empresa Industrial en la Integración de América Latina*, INTAL, 1971.

PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS DE ARGENTINA EN LAS REUNIONES SECTORIALES DE LA INDUSTRIA
ELECTRONICA Y DE COMUNICACIONES EN EL MARCO DE ALAINEE
1968-1976

IV-1968 México	V-1969 México	VI-1970 Montevideo	VII-1971 Caracas	VIII-1972 Sao Paulo	IX-1973 Buenos Aires	X-1974 México	XI-1975 Lima	XII-1976 Sao Paulo
Phillips S. Elec. Siemens U. Car. Sylvani	Phillips S. Elec. Siemens U. Car.	Phillips S. Elec. Siemens U. Car. Texas	Phillips S. Elec. Siemens Texas	Phillips S. Elec. Siemens Galileo	Phillips S. Elec. Siemens Galileo U. Car. Texas I. Sylvani Xerox Ericsson Fapesa G. Elect. Sicom Thomson BASF GTE 3M Olivetti Sika Televa	S. Elec. Galileo	S. Elec. Galileo U. Car.	Phillips S. Elec. U. Car. Texas I.

TRANSNACIONALES

PROBLEMAS DEL DESARROLLO

CONVENIOS DE COMPLEMENTACIÓN DE ALALC

IV-1968 México	V-1969 México	VI-1970 Montevideo	VII-1971 Caracas	VIII-1972 Sao Paulo	IX-1973 Buenos Aires	X-1974 México	XI-1975 Lima	XII-1976 Sao Paulo
Winco	Lab. El.	Lab. El. Winco Fab. M.	Lab. El. Winco Fab. M.	Winco	Winco Fab. M. Bonard Pirell Kyklos Selena B. Gar. Bertag Naza ICESA	Winco FATE Bonard	FATE Bonard	Phillips S. Elec. U. Car. Texas I. Norman R. Llam.

EMPRESAS NACIONALES

SICOM
Wamco
Kenia

FUENTE: Elaboración propia, basada en entrevistas personales.

El Convenio de Complementación número 19 fue acordado el 7 de julio de 1972 e incluye a Argentina, Brasil, México y Uruguay, y atañe al sector de la industria electrónica. Se trata de una rama industrial muy dinámica, en que la penetración de las empresas trasnacionales es alta, como puede desprenderse de la consideración del cuadro 4. En 1969 el 72% de las empresas que exportaban artículos correspondientes al Capítulo 85 de NABALALC —máquinas y aparatos eléctricos y objetos destinados a usos eléctricos— eran firmas con más del 50% de su capital controlado por extranjeros.

El organismo sectorial correspondiente de ALALC para la industria electrónica es la Asociación Latinoamericana de la Industria Eléctrica y Electrónica, o ALAINEE, que ha celebrado reuniones anuales desde 1965 en diversas ciudades de América Latina, a las que además de los representantes de las cámaras gremiales, asisten representantes directos de las empresas. En el cuadro 5 se entrega el detalle de la participación de empresas de Argentina en las distintas reuniones sectoriales desde 1968 a 1976.

Puede apreciarse que las tres firmas mayores exportadoras otorgan gran importancia a estas reuniones sectoriales, asistiendo permanentemente a ellas hasta 1973, año en el que la situación política se modificó en medida importante por la llegada al poder del peronismo; las empresas nacionales por otra parte, tuvieron una asistencia mucho menor y sólo una asistió a más de la mitad de las reuniones celebradas.

La reunión de 1973 se celebró en Buenos Aires y eso explica la asistencia de un número tan elevado de empresas a la IX reunión. Aun así, la mayoría de las firmas asistentes son trasnacionales.

Es interesante hacer notar, que los datos existentes demuestran que en 1972, de los 1 312 contratos de transferencia de tecnología por trasnacionales a Argentina en los que se especificaba la información, el 60% circunscribía la utilización de la tecnología al territorio argentino, sin que pudieran exportarse productos elaborados en base a los conocimientos contratados.⁷

El patrón de asistencia de las tres mayores exportadoras de Argentina en este rubro —*Siemens, Phillips* y *Standar Electric*— es comparada con el de asistencia de las subsidiarias de las mismas trasnacionales en Brasil y México en el cuadro 6, en el que se incluyen los años 1968 a 1973, exceptuando 1972 del que no hay datos. Puede verse cómo a lo largo de estos años esas empresas han tenido a sus

⁷ Instituto Nacional de Tecnología Industrial de Argentina (INTI), *Aspectos Económicos de la Importación de Tecnología en Argentina en 1972, 1974.*

representantes discutiendo en nombre de las respectivas industrias «nacionales», las que por su parte muy probablemente han obtenido franquicias de los diversos regímenes de fomento industrial y de fomento de las exportaciones en cada país.

CUADRO 6

ASISTENCIA DE SUBSIDIARIAS DE ARGENTINA, BRASIL Y MÉXICO
A REUNIONES SECTORIALES DE LA ALAINEE

<i>Empresa</i>	<i>IV Reunión</i>	<i>V Reunión</i>	<i>VI Reunión</i>	<i>VII Reunión</i>	<i>IX Reunión</i>
Phillips	Ar-Br-Me	Ar-Me-Br	Ar-Br-Me	Ar-Br-Me	Ar-Br-Me
Standard E.	Ar-Br-Me	Ar-Br-Me	Ar-Br-Me	Ar-Br	Ar
Siemens	Ar-Br-Me	Ar-Br	Ar-Br	Ar-Br	Ar

FUENTE: Elaboración propia.

En el caso específico del Convenio número 19 los resultados son coherentes con la situación ya descrita, como se puede apreciar en el cuadro 7 en donde se detallan las exportaciones realizadas por Argentina en el marco de este convenio, distinguiendo entre las realizadas por empresas nacionales y por las trasnacionales. En 1973, las trasnacionales exportaron desde Argentina más del 84% del volumen total incluido en dicho convenio, mientras las firmas nacionales exportaron sólo algo más del 15%. Las cifras respectivas para 1974 son 87% y 13% respectivamente, con lo que la tendencia pareciera acentuarse.

Pero no sólo las cifras globales son interesantes, también es interesante constatar que el número de *items* en los que se registró exportación por las firmas nacionales fue cinco en 1973 y cuatro en 1974, mientras que las trasnacionales lo hacían en 12 *items* el primer año y en 13 el segundo, produciendo una gama más vasta de artículos de exportación.

Como se ha visto a lo largo de esta nota, los sectores de la industria nacional participan en un pie de igualdad formal con las empresas trasnacionales en estas negociaciones y acuerdos. Sin embargo no cuentan con ningún plan coherente como sector ni se ven tampoco tan favorecidos como las empresas trasnacionales en lo que respecta a su división internacional del trabajo, con la excepción de las trasnacionales latinoamericanas.

A nivel latinoamericano tampoco existe unidad de intención ni planificación sectorial; de hecho entonces, el predominio de las tras-

CUADRO 7

PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS NACIONALES Y
 TRASNACIONALES EN LAS EXPORTACIONES EN EL MARCO DEL
 CONVENIO DE COMPLEMENTACIÓN NÚMERO 19 DE LA ALALC,
 1973-1974

(En miles de dólares)
 (Agosto 1973-Septiembre 1974)

Posición NABALALC	(1)	(2)	(3)	(4)
	1973	1974	1974	1974
	Nacionales	Trasnacionales	Nacionales	Trasnacionales
85.01.3.99		310		
85.01.4.01	7 088		3 856	
85.01.5.01		78		80
85.13.1.99		5 031		7 563
85.13.2.01		1 265		4 400
85.13.8.01		34 459		13 741
85.13.8.09		17 169		253 171
85.13.8.11				588
85.14.1.02	20 440		104 175	
85.19.2.01		1 469		117
85.19.2.02		20 606		168 833
85.19.2.99		84 710		202 248
85.19.8.01		3 768		5 803
85.21.1.04				158 726
85.21.3.99	7 561		5 982	
85.26.0.01	1 595			
85.22.1.99		1 570		1 865
92.13.0.01	583		43	
92.13.0.99		31 484		314
TOTAL	37 267	201 919	114 056	817 449

Sin información Exportaciones 1973 = 54 075 Exportaciones 1974 = 116 421

Número de ítems	5	12	4	13
% del total	15.5%	84.4%	12.24%	87.7%
Total exportaciones por empresas nacionales	= 151 323 (1 + 3)			
Total exportaciones por empresas trasnacionales	= 1 019 368 (2 + 4)			
Total exportaciones 1973	= 239 186 (1 + 2)			
Total exportaciones 1974	= 931 505 (3 + 4)			

FUENTE: Elaboración propia.

nacionales se ve asegurado por el libre juego de la economía, sin que ninguna táctica conspirativa sea indispensable para ello.

La realidad descrita se ve reforzada por la aproximación ideológica de determinados sectores de la industria nacional de los distintos países, para los que siguen siendo determinantes el mismo librecambismo y librecomercio que fueron fundamentales para favorecer la penetración del capital británico en el siglo pasado.

En definitiva y como conclusión, es comprensible que la homogeneización de condiciones y de trato sea una bandera de las empresas trasnacionales, quienes se benefician preferentemente, en base a su división internacional del trabajo. Los Convenios de Complementación son un instrumento útil en este sentido y de allí su utilización por estas empresas.