

92 / 9374
28 ABR 92

**PRIES-CONO SUR
PROGRAMA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES
DEL CONO SUR**

ARCHIVO

DOCUMENTO DE TRABAJO

**INVERSIONES CHILENAS EN EL EXTERIOR
PERSPECTIVAS, PROBLEMAS Y ALTERNATIVAS**

Juan Manuel Reveco

N° 45 Enero de 1992

PRIES CONO SUR es un Programa Regional de Trabajo Popular que se desarrolla en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, implementando tres ejes de trabajo:

- formación y asesoría** a organizaciones sindicales, populares y ecuménicas,
- investigación participante** sobre las estructuras y las estrategias financieras e industriales de los grupos económicos locales y transnacionales y de los Estados,
- apoyo a la elaboración**, junto a los actores sociales, de estrategias alternativas de transformación social y de desarrollo.

PRIES CONO SUR forma parte de la red de Organizaciones No-Gubernamentales coordinadas en el **FONDAD** (Forum on Debt and Development) y del grupo de trabajo "Empresarios y Estado" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, **CLACSO**.

Dirección: Bartolomé de Vivar 846-B, Santiago, Chile.
Teléfono: (562) 6727167
Fax: (562) 6727167

INDICE

PRESENTACION	5
I. EL MARCO	7
1.1. LA INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA	
1.1.1. Integración e incertidumbre	
1.1.2. Economía mundial y la Iniciativa para las Américas	
1.1.3. La actualidad de la integración en Latinoamérica	
II. MECANISMOS PARA INVERTIR EN EL EXTERIOR	15
2.1. LAS EMPRESAS CHILENAS COMO MULTINACIONALES	
2.1.1. Debilidades y posibilidades del proceso	
2.2. EL CAPITULO XII DEL TITULO I DEL COMPENDIO DE NORMAS DE CAMBIOS INTERNACIONALES	
2.2.1. La letra A del Capítulo XII	
2.2.2. La letra B del Capítulo XII	
III. ¿INVERTIR O NO INVERTIR EN EL EXTERIOR?	20
3.1. LOS MOTIVOS PARA INVERTIR	
3.1.1. Factores de mercado	
3.1.2. Factores de costo	
3.1.3. Barreras de entrada	
3.1.4. Diversificación	
3.1.5. Otros	
3.2. LAS RAZONES DEL CASO CHILENO	
3.2.1. Las imperfecciones del mercado	
3.2.2. La diversificación del riesgo	
3.2.3. El motivo estratégico	
3.3. LOS MOTIVOS PARA NO INVERTIR INDISCRIMINADAMENTE	
3.3.1. Rasgos del modelo	
3.3.2. Los problemas del modelo	
3.3.3. Insuficiencia de ahorro e inversión	
3.3.4. El equilibrio macroeconómico	
IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS ALTERNAS	29
4.1. VOLVER A LA LETRA A DEL CAPITULO XII	
4.2. COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL O EL DESAFIO DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD	
4.2.1. La innovación tecnológica	
4.2.2. Cambios en el modelo de la empresa	
4.2.3. La nueva intervención del Estado	

PRESENTACION

El propósito de este documento es estudiar los dispositivos legales que permiten invertir a las empresas nacionales en el exterior, las causas por las cuales una empresa se internacionaliza, además de reflexionar acerca de la pertinencia de la promoción de este tipo de inversiones toda vez que los requerimientos de inversión en el país son altos.

La relevancia de este estudio nos parece justificada puesto que la mundialización de la economía pone sobre el tapete no sólo el tema de los intercambios comerciales sino que, desde luego, la transnacionalización del capital financiero y productivo.

El tema lo situamos en el marco de una economía mundial, de la revitalización de los procesos de integración económica en América Latina, y en su relación con el debate acerca de los mecanismos que promuevan los procesos de inversión en nuestros países.

Posteriormente, una vez que hemos evaluado el potencial de transnacionalización de nuestras empresas, nos dedicamos al análisis pormenorizado de los mecanismos que contempla nuestra legislación económica con el objeto de viabilizar inversiones nacionales en el extranjero: Se trata del Capítulo XII del Título I del Compendio de Normas de Cambios Internacionales.

Terminado lo anterior, continuamos con el análisis de los factores que inducen a las empresas a efectuar inversiones en el extranjero versus las motivaciones para no invertir exageradamente teniendo presente los problemas de ahorro, inversión y productividad que están en juego..

El documento finaliza, obviamente, con sus conclusiones y con algunas propuestas alternas.

I. EL MARCO

INTRODUCCION

El sistema internacional ha cambiado profundamente en el lapso de un poco tiempo. Los hechos fundantes de la nueva etapa, los eventos constitutivos del nuevo orden internacional los conforman, entre otros: el colapso de la rivalidad Este-Oeste, el fin de la Guerra Fría; el término de los conflictos regionales apoyados por las superpotencias; el fin de la bipolaridad y el surgimiento de una especie de condominio internacional; el fin del poder global de lo que fue la URSS, la conformación de una economía planetaria y la universalización de ciertos valores de occidente: respeto de los derechos humanos, democracia y libre mercado. Este conjunto de cambios se expresan en una tendencia clara: el tránsito de la primacía de las relaciones internacionales de la seguridad a un nuevo sistema en donde la preeminencia la tienen las relaciones internacionales del mercado.

Es en este marco donde hoy los procesos de integración latinoamericanos se desenvuelven, impulsados fuertemente por la "Iniciativa para las Américas"¹.

El estudio de este marco, de la "Iniciativa" y los procesos de integración es imprescindible por las características del modelo económico chileno: a) Chile es un país principalmente exportador de productos primarios (mineros, forestales, pesqueros y agrícolas) con escaso procesamiento interno y con fuerte presencia de inversiones extranjeras. Por ejemplo, en 1990, las exportaciones de cobre, fruta fresca, harina de pescado y celulosa, alcanzaron a US\$5.913,2 millones, un 75 por ciento del total

exportado; b) Las exportaciones son el principal motor del crecimiento interno. Aproximadamente, un tercio de la producción generada en nuestro país se destina a los mercados externos: US\$8.304 millones en el año 1990; c) Precio y calidad son factores que determinan la competitividad de los productos chilenos en los mercados mundiales. La disponibilidad de recursos naturales y/o el bajo valor de la mano de obra han permitido estructuras ventajosas de costos, y por tanto, de precios competitivos; d) El modelo exige una política económica comprometida con la estrategia exportadora, es decir, que privilegie la acción de los sectores empresariales vinculados al comercio mundial².

En este sentido, lo que es el foco de nuestro estudio en este documento -las inversiones nacionales en el extranjero, sus mecanismos, posibilidades, sus pro y contras- se deben vincular estrechamente con lo anterior, y en particular, con un aspecto sustantivo, problematizador del proceso en estudio, referido a los siempre bajos niveles de inversión en la economía chilena que afectan su nivel de crecimiento y desarrollo. Por tanto, lo que guía este trabajo es no sólo la pregunta acerca del por qué y cómo se produce el proceso de inversión chilena en el exterior, sino también aquella que se refiere a la conveniencia de promoverla.

1.1. LA INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA

1.1.1. Integración e incertidumbre

Resulta un hecho incontrovertible observar la continúa incertidumbre que provocan los procesos de integración económica en Latinoamérica, derivada de la circunstancia de la

1. En junio de 1990, el presidente Bush presentó al Congreso de su país un proyecto de ley conocido como la "Iniciativa para las Américas". Véase el texto en Revista Mexicana de Política Exterior N° 29, invierno 1990.

2. Véase PET: Modelo económico y deuda social, Santiago, octubre de 1991.

diferente trascendencia que le otorgan los sucesivos gobiernos que se dan en la región.

El grado de compatibilidad de algunas políticas económicas que desarrollan los países con los principios, instrumentos y mecanismos, sean sustantivos o adjetivos, propios del proceso integrador, es bastante precario e incierto.

Ciertamente la variable "integración económica" no ha sido el eje determinante de las políticas económicas desarrolladas por los gobiernos comprometidos en esquemas específicos que pretenden llevarla a cabo; como norma general, no ha primado en la práctica, un espíritu de fidelidad al contenido y alcance inicial otorgado por los gobiernos suscriptores, en los instrumentos reguladores primitivos, a los procesos de integración y cooperación económica regional; los enfoques doctrinarios que emanan de las distintas políticas económicas y los textos jurídicos o instrumentos económicos que implementan los sucesivos gobiernos, suelen ser radicalmente entre sí y, a veces, es perfectamente posible observar ese hecho aún dentro de los propios países, en el lapso 1960-1985.

La disciplina socio-económica básica que debe sostener, sea en forma explícita o no, el proceso, se ve así continuamente erosionada por los instrumentos concretos que suelen aplicar los gobiernos.

Sin dudas que la crisis más grave que afecta permanentemente a los esquemas de integración vigentes en el área latinoamericana es una crisis de credibilidad³. Los procesos no

3. Gustavo Lagos menciona cinco crisis propias de los procesos de integración: a) **de legitimidad**, derivada de la inestabilidad institucional y de la impotencia para crear condiciones políticas y técnicas para ir armonizando políticas económicas que desarrollen adecuadamente el proceso; b) **de intensidad**, derivada de la falta de una definición autónoma y original que le de al proceso un contenido regional propio y ade-

han sido capaces de generar un nivel de confianza que les dé estabilidad y certeza. Los propios gobiernos no alientan instituciones adecuadas de vigilancia y respeto.

Curiosamente, salvo el caso de Chile, ningún gobierno ha desistido formalmente de su participación en el proceso de integración, sea a nivel de ALALC-ALADI o del Sistema Andino de Integración. Más bien, el proceso ha continuado, crecientemente, recibiendo un alto respaldo político en las múltiples declaraciones firmadas a ese respecto. Sin embargo, la reacción demostrada por los países del área frente al tema de la Deuda Externa latinoamericana -por ejemplo-, no ha estado a la altura del discurso solidario continental que se ha sostenido invariablemente⁴. Es decir, ni aún con ocasión de los grandes desafíos externos se ha podido organizar una clara conciencia regional suficientemente instrumentalizada.

1.1.2. Economía mundial y la "Iniciativa para las Américas"

El actual proceso de reestructuración de la economía mundial implica una alta interde-

cuado; c) **de distribución**, derivada de una repartición inequitativa de los beneficios o de desequilibrios no corregidos con criterio solidario; d) **de estrategias alternativas**, derivadas del cuestionamiento del proceso frente a otras posibilidades aparentemente más promisorias; y e) **de liderazgo**, la que se relaciona con la incapacidad de los actores para diseñar estrategias que profundicen los vínculos de cooperación regional e integración. LAGOS, Gustavo: "Estrategias políticas en la integración latinoamericana", en Integración Política y Económica, Edit. Universitaria, Chile, 1970.

4. No fue posible renegociar los términos de la Deuda Externa como un bloque con nuestros acreedores. Si quisieramos ser crueles no más bastaría recordar la absoluta indefensión en que quedó el gobierno aprista de Alan García cuando se dispuso en rebeldía frente a los acreedores.

pendencia asimétrica de las diferentes economías transnacionales, regionales y nacionales que se organizan en función de las pautas políticas de las economías centrales, especialmente de los Estados Unidos, de la Comunidad Económica Europea y de Japón.

El nudo de la reestructuración, más allá de los importantes ajustes financiero-comerciales de coyuntura, está constituido por el papel que juegan las revoluciones tecnológicas (particularmente la microelectrónica y la informática) en los procesos de gestión y programación de los diferentes órdenes de la vida económica, social y cultural de las sociedades. En este sentido, la fuerza de la reestructuración es tal, que ya no es posible actuar sobre la base de políticas y procesos autónomos o independientes.

La economía latinoamericana en la reestructuración de la economía internacional experimenta prospectivamente alto grado de incertidumbre y dependencia.

Si la economía de los países centrales no sufre importantes cambios, la región tendrá a lo sumo una recuperación parcial y relativamente centrifuga de la economía, sin reversión de tendencias regresivas en la distribución del ingreso. Pero si los desequilibrios entre los países centrales son resueltos de manera recesiva, existe la posibilidad de un fracaso del ajuste por motivos externos.

Tal incertidumbre y dependencia provienen de algunos factores como los siguientes: a) Opciones aún impredecibles de las políticas para superar los grandes desequilibrios entre las economías centrales (déficit fiscal de USA) y desequilibrios de USA, Alemania y Japón; b) Ritmo de crecimiento de las economías industrializadas con elevada incidencia en el mercado de exportaciones latinoamericanas; c) Movimiento de las tasas de interés internacionales sin reducciones previsibles en la carga financiera derivada de la deuda externa; y d) La

no reversión neta de las tendencias actuales de deterioro de los precios de intercambio.

Bien, parece ser que todavía no hay lugares estables para los países periféricos en una interdependencia ya consolidada. La reestructuración no se halla acabada⁵.

Es en este marco mundial donde hoy los procesos de integración latinoamericanos se desenvuelven, impulsados fuertemente por la "Iniciativa para las Américas" del presidente norteamericano George Bush. La propuesta de Bush se basa en tres puntos básicos: el comercio, las inversiones extranjeras y la deuda externa.

En el área del comercio, se ha planteado que la región latinoamericana durante esta última década se ha ido alejando de su carácter proteccionista, acercándose cada vez más hacia economías de libre mercado.

En términos generales, la "Iniciativa" busca respaldar la tendencia que se está manifestando en la región latinoamericana hacia una mayor apertura económica y valoración de las economías de mercado. Este respaldo se hará poniendo énfasis sobre el fomento del comercio y la inversión directa en lugar del otorgamiento de asistencia financiera oficial, proceso que se venía observando en el pasado.

El segundo pilar de la "Iniciativa" se refiere a la inversión. Se propone trabajar con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y posi-

5. Véase DE BERNIS, Gérard: Economía mundial: las contradicciones de la crisis, Cuadernos Teóricos N° 8, PRIES-CONO SUR, Santiago, julio de 1991. CALDERON, Fernando y DOS SANTOS, Mario R.: "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina", en Nueva Sociedad N° 110, Caracas, noviembre-diciembre de 1990. INSULZA, José Miguel: "Europa y América Latina ante la reestructuración global", en Nueva Sociedad N° 106, Caracas, marzo-abril de 1990.

blemente también con el Banco Mundial, en la creación de un nuevo programa de préstamos dirigido a aquellos países que adopten medidas importantes para eliminar las barreras a la inversión extranjera.

También se propone crear un nuevo fondo de inversiones para las Américas, administrado por el BID, que brindaría hasta US\$ 300 millones anuales en donaciones como respuesta a la introducción de reformas para fomentar la inversión y en materia de privatizaciones.

Para crear un clima favorable a la nueva inversión se reconoce que es necesario redoblar los esfuerzos dirigidos a aliviar la carga de la deuda externa, que en América Latina asciende a los US\$ 429 mil 174 millones⁶. En este sentido, y con el propósito sobre todo de ayudar a países pequeños que tienen obligaciones externas elevadas con entidades oficiales, se proponen mecanismos para reducir la deuda oficial de América Latina y el Caribe con los Estados Unidos, en una cuantía que asciende a US\$ 12 mil millones.

Asimismo, para ampliar los recursos disponibles destinados a respaldar la reducción de obligaciones con la Banca comercial en el marco del Plan Brady, se propone que el BID participe junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en la concesión de garantías. Como parte de este planteamiento, Estados Unidos apoyaría la administración de los recursos naturales como un elemento clave para la protección del medio ambiente y la creación de un futuro sólido -se dice- para el hemisferio.

Sin duda que la propuesta de mayor alcance que contiene la "Iniciativa" se refiere al comercio internacional. El objetivo a largo plazo propuesto por Bush es la creación de una zona de libre comercio que se extienda "desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra

6. Véase El Mercurio, 16-12-91.

del Fuego". Con el fin de avanzar hacia esa meta, se anunció que Estados Unidos está dispuesto a entrar en acuerdos de libre comercio con otros mercados de América Latina y el Caribe. El primer paso en este proceso sería la negociación de un convenio de libre comercio con México.

Con los países que aún no estén listos para entrar en acuerdos integrales de libre comercio, los Estados Unidos estarían dispuestos a negociar acuerdos "marco" de carácter bilateral para ir reduciendo en forma paulatina barreras específicas al comercio, o para resolver problemas que han surgido en el comercio bilateral⁷.

Ciertamente, ante la inminencia de la unidad de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1992 y de la formación de diversos bloques económicos en otras áreas del mundo, como la asiática, Estados Unidos anunció la "Iniciativa" a la cual ya nos hemos referido. Para Estados Unidos, el continente americano completo representa un poder comprador potencial de 900 millones de habitantes en total, incluyendo los de su propio territorio, que es mayor a toda la población de Europa y que podría superar el poder comprador de Asia⁸.

1.1.3. La actualidad de la integración en Latinoamérica

Pareciera ser que América Latina será un mercado común antes del próximo siglo, una vez que los acuerdos subregionales como el Pacto Andino y el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), aúnen sus esfuerzos de integración.

7. Véase Estrategia N° 650, 10-12-90.

8. Véase Estrategia N° 602, semana del 6 al 12 de agosto del 90.

En el caso de los miembros del Pacto Andino⁹ ya rubricaron los protocolos de formación de una zona de libre comercio a partir del 1º de enero de 1992, y un mercado común andino para finales de 1995.

En marzo del 91 se suscribió en Paraguay el tratado para la creación del Mercado Común del Cono Sur¹⁰, acuerdo de integración que culminará en diciembre de 1994. En lo sustancial se acuerda liberar la circulación de bienes, servicios y factores productivos (vía eliminación de los derechos aduaneros y restricciones), se propone establecer un arancel externo común, así como también políticas comerciales homogéneas hacia terceros Estados. Se suma a lo anterior la coordinación de las políticas macroeconómicas en áreas tales como: comercio exterior, agricultura, industria, política fiscal, cambiaria, monetaria y de capitales, servicios, aduanas y transportes entre otras. Para este efecto se acuerda armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes. Los Estados firmantes asumen una igualdad de derechos y obligaciones, y establecen un procedimiento de toma de decisiones por consenso y con la presencia de todos los miembros¹¹.

Otro grupo subregional que ha fijado fechas similares para eliminar las barreras al comercio es el Mercado Común del Caribe (CARICOM).

Por otra parte, se están llevando a cabo las negociaciones para firmar el acuerdo de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá¹². Estados Unidos y el MERCOSUR firmaron un acuerdo "marco" de comercio (grupo "Cuatro más Uno", es decir, MERCOSUR

y Estados Unidos) que busca "en primer lugar, fortalecer la amistad y la cooperación entre las partes", y en segundo lugar "se aspira a desarrollar más el comercio internacional entre nuestros países. A través de este acuerdo se reconocen los logros alcanzados por los cuatro países del Mercosur en el proceso de liberalización de sus economías"¹³.

Chile, por su parte, el año 91, formalizó con Colombia la creación de un organismo bilateral que asumirá la tarea de dinamizar el intercambio comercial con miras a un acuerdo de libre comercio y complementación económica¹⁴.

Con Argentina firmó un acuerdo de complementación económica orientado básicamente a reducir los obstáculos para-arancelarios que inhiben el intercambio comercial y a proteger las inversiones bilaterales¹⁵.

El acuerdo comercial entre Chile y México -que a pesar de estar por un buen tiempo "técnicamente listo"¹⁶ recién a fines de septiembre del año pasado se verificó su suscripción- contempla varias categorías para los bienes susceptibles de intercambio. Para una primera categoría se establece un sistema general de desgravación arancelaria gradual que se inicia con la entrada en vigor del pacto, el primero de enero de 1992, con un gravamen máximo del 10 por ciento, el que deberá ser reducido paulatinamente para llegar al cero por ciento el primero de enero de 1996, en algunos casos, y en otros en 1998. En una segunda categoría

9. Los miembros son: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

10. Los miembros son: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

11. Véase El Diario, 18-3-91.

12. Véase Estrategia N° 792, 4-7-91.

13. Hugo Salguier, Subsecretario de Relaciones Exteriores de Paraguay, citado en Estrategia N° 780, 18-6-91.

14. Se trata del "Consejo Bilateral de Economía y Comercio" que iniciará sus actividades en el tercer trimestre de este año. Véase El Mercurio, 17-7-91.

15. Véase Estrategia N° 821, 14-8-91.

16. Augusto Aninat, ex Director General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, citado en Estrategia N° 815, 6-8-91.

están aquellos bienes que tienen cierta sensibilidad transitoria para ambos países, como son petroquímicos, textiles, vidrios, cerámicas, carnes, pollos, huevos, tabacos y maderas. En este caso el programa de desgravación se inicia con un 10 por ciento, pero su reducción comienza a partir de 1994, para culminar con una completa liberalización de aranceles el primero de enero de 1998. En un tercer nivel están aquellos productos para los cuales no se ha convenido un programa de desgravámenes, que comprende bandas de precios y otros límites para ciertos productos sensibles para Chile, como el trigo y azúcar; y para precios del petróleo, en el caso de México. Finalmente, en la cuarta categoría están contenidas las disposiciones que liberalizan el comercio bilateral automotriz, pero que sólo contempla rebajas arancelarias a partir de 1996. El Acuerdo de Complementación Económica contiene aspectos diversos como son las normas de origen, salvaguardas, prácticas desleales, solución de controversias, trato impositivo, transporte y también la promoción de inversiones, en el sentido de que se promoverá la inversión y el establecimiento de empresas, tanto con capital de ambos países como con la participación de terceros. Para tal fin, los países signatarios, dentro de sus respectivas legislaciones sobre inversión extranjera, otorgarán los mejores tratamientos a los capitales del otro país signatario. Asimismo, iniciarán las negociaciones tendientes a la celebración de un convenio para evitar la doble tributación¹⁷.

Con Venezuela quedó acordado iniciar el proceso de liberalización con una reducción del 33 por ciento en los aranceles vigentes en cada país. Sin perjuicio de ello, quedó establecido un nivel arancelario máximo inicial para el comercio recíproco de 20 por ciento por parte de Venezuela. A partir de estos niveles, serán aplicadas reducciones lineales y automáticas de modo de alcanzar el arancel cero a mediados de 1994. También hay una lista de

17. Véase Estrategia N° 845, 23-9-91.

productos excluidos.

En cuanto al tratado de libre comercio entre Chile y los Estados Unidos, la Ministra de Comercio de este país, Carla Hills, afirmó que sólo será posible si Chile avanza en el perfeccionamiento de la ley de propiedad intelectual y apoye las medidas liberalizadoras en el marco de la Ronda Uruguay del Gatt, esto, según Hills, ayudaría a difundir en Washington la idea de que Chile está comprometido con el comercio e inversiones libres¹⁸. Desde el Ministerio de Hacienda las señales fueron claras: ante la proximidad de reactivarse las gestiones a nivel internacional que buscan reanudar las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), suspendidas en diciembre pasado en Bruselas¹⁹, se anunció que Chile va

18. Véase la versión extraoficial del discurso de Carla A. Hills, ministra de Comercio Exterior de Estados Unidos, ante la Cámara Chilena Norteamericana de Comercio y la Confederación de la Producción y del Comercio, en Santiago, el 6 de agosto de 1991, en El Diario, 9-9-91.

19. El GATT fue creado en Ginebra en 1974 para liberalizar y regular en cierta medida el sistema de comercio internacional y reúne actualmente a un centenar de países que representan a más de las cuatro quintas partes del comercio mundial. En 1986, fue iniciada la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, cuyo propósito es mejorar y expandir los reglamentos del GATT para liberalizar aun más el sistema de comercio internacional, luego que los viejos reglamentos no funcionan, que hay miembros que adoptan medidas que no están de acuerdo a los principios y que el GATT no está estructurado para encarar los problemas económicos que pueden surgir en el futuro. El colapso de la Ronda Uruguay ocurrido en la reunión de Bruselas tuvo su origen básicamente en que Estados Unidos y el Grupo Cairns consideraron insuficiente la oferta de la Comunidad Económica Europea en materia agrícola, pues no ofreció nada en materia de reducción

a proponer una reducción de su arancel consolidado de 35 por ciento, como parte de diversas iniciativas para revitalizar el diálogo y cumplir de ese modo con los condicionamientos de Estados Unidos²⁰. Así, un asesor de la cartera de Hacienda sostuvo: "... Chile comparte los intereses de los Estados Unidos de alcanzar acuerdos que permitan la liberalización creciente del comercio de servicios y si la posición norteamericana apunta a esa dirección no hay problema en seguirla"²¹. El mismo Ministro de Hacienda informó que ya se han realizado tres encuentros técnicos preparatorios para un eventual acuerdo de libre comercio con Estados Unidos²², en todo caso el mismo personal gubernamental argumentó que "nuestro país está coordinando posiciones con México y Estados Unidos en función de la reiniciación de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT"²³.

Finalmente, caben aquí algunas reflexiones a este capítulo: La reestructuración ha provocado grandes cambios institucionales en la economía y la política global, forzados por una realidad productiva mundial, cuya evolución

de subsidios a sus exportaciones agrícolas (trigo, carnes y productos lácteos).

El Grupo Cairns, llamado así por la reunión celebrada en 1986 en Cairns, Australia, incluye 14 países que exportan productos agrícolas: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Tailandia y Uruguay.

Estados Unidos y el Grupo Cairns quieren reemplazar el proteccionismo de los productos agrícolas, por un comercio libre, lo cual requeriría un acuerdo que ponga fin a las restricciones a las importaciones, cuotas y subsidios los cuales serían reemplazados durante un corto período por aranceles.

20. El Mercurio, 19-8-91.

21. Sebastian Sáez, asesor del Ministerio de Hacienda en materias de comercio exterior, citado en *Ibid.*

22. El Mercurio, 22-8-91.

23. *Ibid.*

ha superado con creces la estructura institucional vigente. Los aspectos más esenciales de los cambios serían: a) Aparentemente estamos frente a la sustitución del antiguo orden hegemónico por uno más multipolar; b) Dadas las necesidades de la internacionalización industrial que impone el volumen de las inversiones y de las formas productivas necesarias para competir, estamos en presencia de una estructura global organizada en torno a bloques regionales, en un mercado mundial cada vez más integrado; c) Existe una tendencia a trasladar el conflicto de la supremacía de la esfera militar a la política y a la económica; y d) Las características técnicas de la nueva revolución económica exigen a las naciones de menor desarrollo relativo redefinir posiciones para evitar su marginación. La desarticulación del Tercer Mundo en la última década es un hecho evidente. No se trata de idealizar las insuficientes formas de asociación que existían en la década de los 70. Pero el Grupo de los 77 y los Países No Alineados son hoy la sombra de lo que eran entonces. El diálogo Norte-Sur, concebido en realidad como una forma de cooptación de los países más fuertes o de mayor desarrollo relativo, dejó al Tercer Mundo sin liderazgo y la crisis posterior se encargó de demostrar que ciertas esperanzas de algunos países por incorporarse al Primer Mundo era prematura. Como resultado, en la década de los 80 la iniciativa estuvo en el Norte; el Sur es hoy un universo fragmentado, incapaz de ofrecer opciones ante la regionalización conducida desde el Norte y luchando por asociarse a ella, una vez más como periferia.

Así, la "Iniciativa" del Bush es la respuesta política de USA frente a las modificaciones que se producen en el entorno internacional, la tendencia a la conformación de bloques. Es decir, la "Iniciativa" es el resultado de una necesidad económica y estratégica por parte de ese país frente a las profundas modificaciones que se viene produciendo en el entorno internacional.

En el marco de estas tendencias, la integración comercial de la economía chilena se encuentra relativamente avanzada, luego de producirse un fuerte desarrollo del sector exportador que ha permitido más que quintuplicar las exportaciones en los últimos 15 años e incrementar relativamente su grado de diversificación en términos de producto y destinatario.

En cuanto a la integración financiera, recién empiezan a aparecer señales de que el proceso se ha puesto en marcha. Los ADRs²⁴, los fondos de inversión extranjera y la reinserción gradual en el mercado de créditos externos son señales que apuntan hacia la apertura e integración con la comunidad financiera internacional.

Desde luego, en el proceso de internacio-

nalización de la economía chilena ha tenido un rol preponderante la gran inversión externa que ha ingresado a nuestro país este último tiempo²⁵.

También tenemos, y este es el objeto de nuestro estudio, el proceso de inserción de las empresas nacionales en los mercados externos por la vía de la inversión directa en otros países. Es decir, seguir la tendencia hacia la globalización de los mercados internacionales, ya no sólo como agentes exportadores, sino también como productores externos.

En los capítulos que siguen nos referiremos ya de lleno a los diversos aspectos que encierra el proceso de inversiones nacionales en el exterior.

24. Instrumentos representativos de acciones de empresas extranjeras transados en EE.UU.

25. Véase ROZAS, Patricio: Inversión extranjera y financiamiento del desarrollo en la construcción democrática de Chile. Hipótesis, reflexiones y sugerencias, Doc. de Trab. N° 39, PRIESCONO SUR, Santiago, Agosto de 1990.

II. MECANISMOS PARA INVERTIR EN EL EXTERIOR

2.1. LAS EMPRESAS CHILENAS COMO MULTINACIONALES

2.1.1. Debilidades y posibilidades del proceso

Ya lo hemos dicho, hoy la tendencia mundial apunta hacia la globalización de los mercados y la apertura de las economías nacionales más allá de las fronteras nacionales.

Chile, compulsionado por el régimen autoritario, y hoy en transición a la democracia, muestra un alto grado de apertura económica en el contexto de América Latina²⁶.

Sin embargo, los hechos demuestran que resta mucho para consolidar cierta posición de las empresas chilenas en los mercados externos por la vía de la inversión directa en otros países.

Así -preocupado-, un importante representante del empresariado chileno sostuvo: "Tal como se están perfilando los bloques en el mapa del comercio mundial: con Europa unida en 1992, por una parte; con Japón y el sudeste asiático o con los tres países de América del Norte asociados bajo el libre comercio, por otra, se hace cada día más evidente que ya no basta con que al exterior salgan los productos. Ahora además es necesario que salgan las empresas... El aparato empresarial chileno debe comenzar a proyectarse rápido a otras latitudes y a otros mercados. Todo hace pensar que de aquí a diez años para el país será difícil vender o comprar en centros comerciales de gravitación mundial si es que no tomamos el resguardo de colocar por lo menos un pie en ellos"²⁷. Desde la Dirección de Operaciones

del Banco Central la opinión es severa cuando se trata de enjuiciar la iniciativa del empresariado nacional en este proceso: "...muy pocas empresas chilenas han adquirido el carácter de multinacionales"²⁸.

En realidad, a nivel de las empresas en Chile-al menos en un número considerable de éstas- pareciera no existir interés en efectuar inversiones, y menos una política corporativa que privilegie la implementación de una estrategia en esta dirección. Sin embargo, con los cambios que a nivel de la normatividad que regula estas operaciones introdujo el Banco Central de Chile, al iniciar el segundo trimestre del año pasado, modificaciones que se insertan en el proceso gradual de apertura de la Cuenta de Capitales, el año 91 exhibió un cambio sustancial en las tendencias operantes desde 1970 a 1990, dejando entrever que es muy probable que la inversión nacional en el extranjero se desarrolle mucho más de lo que veinte años parecían decirnos al respecto.

Si quisieramos reflejar los resultados en cifras -de acuerdo al Banco Central-, tenemos que: las inversiones autorizadas de Chile en el exterior desde 1970 a 1990 alcanzan el monto aproximado de US\$185 millones, en cambio, sólo el año 91 los recursos invertidos en el exterior ascienden a US\$150 millones.

26. FOXLEY, Alejandro: Experimentos neoliberales en América Latina, en Colección de Estudios Cieplan N° 7, Santiago, marzo 1982.

27. Manuel Feliú, ex presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, citado en Estrategia N° 637, 21-11-90.

28. Camilo Carrasco, Gerente de Operaciones del Banco Central, citado en Estrategia N° 606, semana del 3 al 9 de septiembre de 1990.

2.2. EL CAPITULO XII DEL TITULO I DEL COMPENDIO DE NORMAS DE CAMBIOS INTERNACIONALES

El Capítulo XII del Compendio de Normas de Cambios Internacionales²⁹, el cual regula la adquisición de las divisas en el Mercado Cambiario Formal que se deseen remesar con el objeto de constituir sociedades en el exterior; adquirir el todo o parte de los derechos en una sociedad existente; o abrir agencias o sucursales en el extranjero, a través de contratos gratuitos u onerosos en virtud de las cuales una de las partes se obliga a transferir las divisas en propiedad o en usufructo. Es decir, este mecanismo permite a las empresas nacionales adquirir participación en sociedades extranjeras, crear filiales, comprar unidades productivas ya existentes, y acceder a licitaciones internacionales, entre otras posibilidades.

Una importante modificación³⁰ que se le introdujo a esta normativa fue la que abrió la posibilidad de utilizar dólares propios o provenientes del Mercado Cambiario Informal a quienes quisieran “constituir sociedades en el extranjero, adquirir el todo o parte de los derechos en una sociedad existente o abrir agencias o sucursales en el exterior”, sin necesidad previa de autorización del Banco Central.

En otros términos, el Capítulo XII contempla dos mecanismos para la adquisición de divisas para los usos antes indicados, el primero de ellos se contempla en la letra A del Capítulo XII y el segundo en la letra B.

A continuación veremos en detalle estos mecanismos.

29. En realidad, más de veinte años tiene la normativa que regula este tipo de operaciones, el actual Capítulo XII del Compendio de Normas de Cambios Internacionales vino a reemplazar al ex Capítulo XXVIII.

30. De 18 de abril de 1991. Véase Estrategia N° 741, 19-4-91

2.2.1. La letra A del Capítulo XII

Esta letra establece las normas aplicables en el evento que las divisas fueren adquiridas en el Mercado Cambiario Formal, en cuyo caso las personas requerirán autorización previa del Banco Central, para realizar las operaciones indicadas en este Capítulo toda vez que la remesa tenga por objeto realizar las operaciones que se señalan: a) La ampliación o complementación de las actividades del giro habitual del solicitante; b) La apertura o expansión de mercados de exportación; y c) El mejoramiento de canales y sistemas de comercialización.

Para estos efectos, los interesados deben presentar a la Dirección de Operaciones del Banco Central, una solicitud que contenga ciertos antecedentes básicos³¹.

Ahora bien, el Banco Central podrá aceptar o rechazar las solicitudes que se le presenten, sin expresión de causa. Sin embargo, si el Banco no se pronunciare dentro del plazo de treinta días hábiles bancarios contado desde la

31. La presentación a la Dirección de Operaciones del Banco Central debe contener: a) Individualización del solicitante, indicando giro de sus actividades, domicilio y Rol Unico Tributario; b) Monto que se desea invertir y periodicidad de las remesas necesarias para efectuar las inversiones; c) Individualización y características de la sociedad, agencia o sucursal a que se destinará la remesa y participación que tendrá el solicitante; d) Descripción de las actividades que desarrollará la sociedad receptora, o la agencia o sucursal que se desea instalar en el exterior; e) Capital del solicitante y fuente u origen de los recursos que se utilizarán para la adquisición de las divisas; y f) Declaración del solicitante que se encuentra al día en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias o, en su defecto, el monto de los impuestos que se encontrare adeudando.

fecha de recepción de la solicitud esta se entenderá aprobada³².

La aceptación de la solicitud del inversionista, por parte del Banco, lo obliga a cumplir con las siguientes obligaciones:

a) Las remesas deberán registrarse como inversión extranjera en el país de su radicación, de modo que aseguren el retorno a Chile, en la moneda en que ella se efectuó, tanto el capital como de las utilidades, en las oportunidades correspondientes.

b) La presentación anual al Banco Central, dentro de los seis meses siguientes al cierre del respectivo balance, de los siguientes documentos: 1. El balance de la entidad receptora de la remesa³³ y la correspondiente memoria o relación de la marcha de la sociedad, agencia o sucursal; y 2. Un certificado³⁴ de la entidad receptora de la remesa en el que consten: los beneficios devengados y percibidos por el inversionista en el período anual respectivo y la vigencia de la inversión con indicación del porcentaje representativo de su participación. En caso que este último porcentaje hubiere sufrido variaciones, el certificado deberá indicar sus causas.

c) El retorno de los beneficios en efectivo que las sociedades, agencias o sucursales extranjeras repartan de acuerdo con sus balances, dentro de los 120 días siguientes a la fecha

del reparto, y la liquidación de las divisas respectivas en el Mercado Cambiario Formal dentro del plazo máximo de 11 días contado desde el vencimiento del plazo de retorno.

d) El retorno del capital que le corresponda a la entidad receptora cuando esta sea disuelta. En este caso, el retorno se deberá efectuar en un plazo no superior a 120 días contado desde la fecha de la disolución y liquidarse las divisas respectivas en el Mercado Cambiario Formal dentro del plazo máximo de 11 días, contado desde el vencimiento del plazo de retorno.

e) La prohibición de enajenar, gravar o ceder, a cualquier título, los derechos que representan su inversión, sin previa autorización del Banco Central.

f) La materialización de las inversiones a que se refiere esta letra A dentro del plazo de 180 días, contado desde la fecha de la autorización, salvo que ésta otorgue un plazo especial para ello.

g) La presentación al Banco Central, y dentro de los sesenta días siguientes de materializada la inversión, de los permisos y registros que amparen la inversión en el exterior y los documentos que dan cuenta de que ésta se ha efectuado de conformidad con la autorización, asimismo y dentro del plazo señalado, el inversionista deberá dar cuenta al Banco Central de las capitalizaciones que pueda efectuar con las utilidades no distribuidas por la entidad receptora.

Para el caso de que las inversiones contempladas en la letra A no se lleven a efecto de acuerdo con sus disposiciones y en las oportunidades y condiciones previstas en la correspondiente autorización, ésta quedará sin efecto y podrán aplicarse sanciones³⁵.

32. No obstante, tales solicitudes se entenderán aprobadas previa certificación del Secretario General del Banco, emitida dentro del tercer día hábil bancario siguiente al correspondiente requerimiento del solicitante, sobre la circunstancia de no haberse formulado un pronunciamiento al respecto dentro del plazo indicado.

33. Confeccionado según normas contables y de auditoría reconocidas internacionalmente.

34. Debe estar firmado por su Gerente o por la autoridad máxima de ella, debidamente refrendado por el contador o auditor que haya suscrito el balance a que se refiere el punto 1.

35. Las que prevé la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile.

El Banco Central, a través de su Dirección de Operaciones, podrá eximir de la obligación de registrar la inversión en el país de su radicación, en el evento que el inversionista acredite que ello no es posible; además, podrá autorizar la adquisición de divisas en el Mercado Cambiario Formal liberadas de la obligación de liquidar, cuando éstas tengan por objeto pagar los avales o garantías que constituya el inversionista para caucionar las obligaciones que hubiere contraído la entidad receptora³⁶.

2.2.2. La letra B del Capítulo XII

Esta letra establece las normas aplicables en el evento que las divisas no fueren adquiridas en el Mercado Cambiario Formal. En este caso las disposiciones contenidas en la letra A del Capítulo XII no se aplicarán a las inversiones que se efectúen con divisas de este origen.

Las personas que remesen tales divisas con el objeto de constituir sociedades en el extranjero, adquirir el todo o parte de los derechos en una sociedad existente o abrir agencias o sucursales en el exterior no requerirán autorización previa del Banco Central y sólo deberán informar por escrito, en un plazo de 20 días hábiles bancarios a la Gerencia de Financiamiento Externo del Banco Central, contado desde la misma remesa, el hecho de haber procedido a la misma, el país al cual ella se efectuó, su monto y otras condiciones que se señalan en un formulario establecido³⁷.

36. Siempre que cumpla con los siguientes requisitos: a) Que el inversionista sea dueño de por lo menos el cincuenta por ciento del capital de la sociedad extranjera, o se trate de su propia agencia o sucursal en el exterior; y b) Que el monto del aval o garantía no exceda dos veces el monto de la inversión.

37. El formulario dirigido a la Gerencia de Financiamiento Externo del Banco Central de Chile debe contener: Aportante/Inversionista, Domicilio, RUT, Giro/Actividad, Fecha remesa, Moneda/Monto. También lo referido al objeto de la inversión: Constituir sociedad (participación %), Adquirir derechos (participación %), Abrir Agencia, Abrir Sucursal, Receptor/Beneficiario, Giro/Actividad, País de destino, Nombre y Firma del Inversionista.

Ciertamente -como dijimos- esta última opción se imbrica en el proceso gradual de apertura de la Cuenta de Capitales³⁸, a la vez, al darse la posibilidad de remesar recursos -para los fines mencionados- sin aprobación del Banco Central, permite realizar operaciones en breves plazos³⁹. En todo caso, para los efec-

38. La apertura de la Cuenta de Capitales -partida de la Balanza de Pagos que involucra todas las transacciones no comerciales con el exterior-, tema que surgió a raíz del gran excedente de reservas netas internacionales que acumuló el Banco Central durante 1990, las que llegaron a US\$ 5 mil 700 millones en febrero de 1991. Esto influyó decisivamente en que el tipo de cambio real se matuviera bajo, registrándose el año 90 una caída del 8,6 por ciento en el valor de la divisa en relación a 1989, lo que no fue bien percibido por los agentes económicos en general, y los exportadores en particular.

Ante esta situación, a comienzos del año 91 se comenzó a discutir, cada vez con mayor insistencia, de la apertura de la Cuenta de Capitales como una forma de disminuir la abundancia de divisas y así subir el tipo de cambio por sobre el piso de la banda.

39. A juicio de Gonzalo Parot, Gerente de Estudios de La Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC), empresa del Grupo Matte, la apertura del Capítulo XII es positiva ya que en algunas operaciones como, por ejemplo, la participación en una licitación en que se compite en igualdad de condiciones, quien vende su activo en el exterior puede preferir a alguien que no tenga ningún tipo de obstáculos para negociar. "Hemos vivido esta situación y quien licita obviamente prefiere que le entreguen el dinero instantáneamente y no a alguien que le dice que aquello que le está ofreciendo está sujeto a que el Banco Central lo autorice". La forma en que operaba el Capítulo XII, antes de permitir el acceso directo al mercado paralelo, puede que haya sido un obstáculo para este tipo de operaciones, porque "conseguir una autorización para invertir afuera siempre significa un bloqueo y encarece las operaciones, dejándolo en posiciones desventajosas frente a alguien que no tiene ese impedimento. Si se necesita un plazo más largo en la transacción para pedir autorizaciones, normalmente cobrarán más caro, porque se están pidiendo condiciones especiales frente a inversionistas de diversos países del mundo que no requieren de esa autorización". Véase Estrategia N° 774, 10-6-91.

tos de la autorización que contempla la letra A, el tiempo que transcurre entre que el Banco Central recibe una solicitud y la aprueba es breve, fluctuando entre 15 y 30 días⁴⁰.

En resumen: el marco regulatorio de la inversión en el exterior contempla dos mecanismos para estos efectos.

Bajo el primer mecanismo (A), la adquisición de divisas para cualquiera de los usos que contempla el Capítulo XII se debe realizar en el Mercado Cambiario Formal, y para ello la empresa o persona interesada debe solicitar una autorización previa al Banco Central acompañada de una serie de antecedentes, tales como el monto a aportar, individualización de la sociedad en que se invertirá, participación accionaria que se adquirirá, etc.

El Banco Central puede aceptar o denegar, sin expresión de causa, una solicitud de acceso al Mercado Cambiario Formal, vía Capítulo XII, y aquellas empresas o personas que obtienen el acceso quedan sujetas al cumplimiento de una serie de condiciones en lo relativo a los aportes. Por ejemplo, una de esas condiciones establece que el aportante no puede transferir los derechos que representa su aporte en el exterior, sin previa autorización del Banco Central.

Un segundo mecanismo (B), más flexible que el anterior, en el que la adquisición de divisas se realiza en el Mercado Cambiario Informal. En este caso, el Banco Central exige únicamente que se le informe por escrito dentro

40. Camilo Carrasco, Director de Operaciones del Banco Central, citado en Ibid. Un ejemplo de esto está en la propia experiencia de la CMPC cuando adquiere el 51 por ciento, en marzo de este año, de las acciones de Química Estrella San Luis S.A., empresa argentina productora de pañales desechables y toallas higiénicas, ya que el propio Gonzalo Parot -citado en la nota anterior- advierte que presentada la solicitud al Banco Central, en diez días obtuvieron la autorización. Citado en Ibid.

de un plazo de 20 días hábiles bancarios, contado desde la correspondiente remesa al exterior, el hecho de haber procedido a la misma, el país al cual ella se efectuó, su monto y otros antecedentes básicos respecto de la inversión.

Este segundo mecanismo resolvió el problema -en opinión del empresariado- que existía antes cuando sólo se podía invertir enmarcándose en las disposiciones que contempla actualmente la letra A del Capítulo XII, el cual no resultaba apropiado para algunas operaciones en las que se requería actuar con gran celeridad. Y de modo conexo, expresa una política por parte de las autoridades económicas de viabilizar una apertura gradual de la Cuenta de Capitales⁴¹.

41. Es útil señalar y aclarar que antes de las modificaciones al Capítulo XII ya se habían introducido algunas medidas en materia de apertura de la Cuenta de Capitales. Al comenzar el año 90, se eliminó el plazo mínimo de 120 días para pagar las importaciones. Luego, en abril del 90, entra en plena vigencia la legislación cambiaria que había establecido la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, la cual se materializó con la promulgación del nuevo Compendio de Cambios Internacionales por parte del Instituto Emisor. Esta nueva legislación cambiaria constituyó un paso muy significativo en la dirección de una mayor apertura de la Cuenta de Capitales o, si se quiere, una desregulación de los controles cambiarios. Con la nueva normativa quedó establecido que las operaciones en moneda extranjera quedaban plenamente permitidas, en contraposición con la legislación que rigió varias décadas al país, la cual establecía la prohibición de efectuar operaciones en moneda extranjera salvo que el Banco Central lo autorizara expresamente, la nueva legislación modificó radicalmente estos conceptos. Ahora las operaciones en moneda extranjera quedaron permitidas por regla general y el Banco Central sólo puede disponer que algunas de estas transacciones deben canalizarse a través del denominado Mercado Cambiario Formal, pudiendo también establecer ciertas condicionantes o restricciones. Sin embargo, lo más importante es que los agentes económicos en general quedaron facultados para comprar y vender divisas en forma absolutamente legal y para cualquier

III. ¿INVERTIR O NO INVERTIR EN EL EXTERIOR?

3.1. LOS MOTIVOS PARA INVERTIR

Diversos fundamentos teóricos se han dado para propiciar las inversiones en el extranjero, entre ellos tenemos:

3.1.1. Factores de mercado: tamaño del mercado, crecimiento del mercado, interés de mantener participación de mercado, interés de asegurar exportaciones de empresa relacio-

propósito en el denominado Mercado Cambiario Informal, con la sólo excepción de aquellas operaciones que obligatoria y explícitamente deban canalizarse por el Mercado Cambiario Formal.

Con posterioridad a abril de 1990, se adoptaron otras medidas tendientes fundamentalmente a liberalizar algunas de las operaciones que en principio quedaron restringidas al Mercado Cambiario Formal. Básicamente se trata de operaciones que pueden realizar los bancos comerciales, los cuales por definición componen el Mercado Cambiario Formal. En este caso se han adoptado medidas que permiten a los bancos destinar recursos en moneda extranjera del Mercado Cambiario Formal a efectuar, ya sea inversiones financieras en el exterior o a financiar operaciones de comercio exterior, lo cual es algo nuevo en relación a lo que existió en Chile durante toda la década de los 80. De igual manera, otra medida que cabe mencionar es aquella que permite a los inversionistas acogidos al Capítulo XIX, vale decir, aquellos que han hecho inversiones por la vía de la conversión de deuda externa, tener la opción de repatriar capital y utilidades en plazos menores a los establecidos en el propio Capítulo XIX, en todo caso, se ha establecido previo pago de una compensación al Banco Central.

Otras medidas liberalizadoras dicen relación con el aumento del plazo de retorno y liquidación para los exportadores, el cual se ha llevado desde 100 días a 300 días, en varias etapas.

Finalmente, en enero del presente año, se ha dado a conocer el reglamento que norma la inversión de los fondos de pensiones en el exterior.

Sin duda, este conjunto de medidas le otorgan un carácter bastante liberal al régimen cambiario actual.

nada, necesidad de mantener contacto cercano con clientes, disconformidad con posibilidades del mercado local, conveniencia de establecer base de exportaciones.

3.1.2. Factores de costo: interés de estar cerca de fuente de abastecimiento, disponibilidad y costo de mano de obra, disponibilidad y costo de materia prima, disponibilidad y costo de capital y tecnología, otros costos de producción, costo de transporte, incentivos o subsidios de países y áreas receptoras de inversión, aprovechamiento de economías de escala.

3.1.3. Barreras de entrada: barreras de comercio, preferencia de clientes locales de productos locales.

3.1.4. Diversificación: estabilidad política del país, impuestos, limitaciones a la propiedad, diversificación de riesgo.

3.1.5. Otros: estrategia, utilización de *know-how* adquirido en mercado local en otros mercados⁴².

3.2. LAS RAZONES DEL CASO CHILENO

Para el caso de las empresas chilenas hay tres aspectos que se han resaltado como determinantes en este proceso: Primero, es el de aprovechar las imperfecciones que existen en algunos mercados externos. Segundo, es la diversificación como elemento para reducir las fluctuaciones en los resultados de las empresas a lo largo del tiempo. Tercero, es la necesidad estratégica de establecer una presencia más activa en los mercados externos de mayor importancia⁴³.

42. Véase BENGOLEA, Manuel y PAUL, Luis Hernán: "Inversiones directas de las empresas chilenas en el exterior", en Estudios Públicos N° 43, CEP, Santiago, invierno de 1991.

43. Ibid.

3.2.1. Las imperfecciones del mercado

En esta área las imperfecciones pueden provenir, ya sea de bienes o factores que permiten a las empresas explotar en mercados foráneos una ventaja monopolística que ha sido adquirida en el mercado local y que puede mantenerse, al menos en el mediano plazo, dados los altos costos iniciales asociados a adquirirla. Podríamos distinguir algunas ventajas:

La ventaja puede estar dada en materia de productos y servicios (marketing), se trata de ventajas que existen en los mercados de bienes y servicios, producto del manejo global del *marketing* (precio, producto, promoción y distribución)⁴⁴.

La ventaja en materia de factores productivos (costos) que surge como consecuencia de la existencia de factores productivos escasos⁴⁵.

44. Este tipo de ventaja la tiene, por ejemplo, una empresa exportadora de fruta, la cual puede invertir en la comercialización de frutas en otro país -puede ser un país con estaciones del año distintas o iguales a las chilenas y tratarse de frutas parecidas o distintas a las producidas en Chile-, con el objeto de aprovechar la experiencia adquirida con la fruta chilena en materia de precios y/o de redes de distribución internacional. Véase *Ibid*.

45. Por ejemplo, cierto desarrollo de la capacidad empresarial de los ejecutivos chilenos tiene cierto reconocimiento a nivel latinoamericano, y ésta podría ser utilizada en otros mercados que no tengan tan evolucionado este factor. El caso de las AFP (Administradora de Fondos de Pensiones) podría ofrecer otro ejemplo, ya que en la actualidad hay algunos países latinoamericanos que están evaluando la posibilidad de implementar sistemas privados de pensiones. De ser así, las AFP tendrían posibilidades de explotar esta oportunidad, dada la experiencia con que cuentan, por el hecho de estar administrando los fondos previsionales en Chile por más de diez años. Véase *Ibid*.

A veces también se logran ventajas por economías de escala, producto de integraciones verticales y/u horizontales. Así, por ejemplo, Chile como productor de materias primas, una integración vertical hacia productos de mayor valor agregado podría permitir la familiarización con tecnologías más avanzadas y la obtención de un mayor excedente en los productos que se vendan en el extranjero⁴⁶.

Innumerables países establecen aranceles, cuotas u otras trabas a los productos de importación, con lo que la exportación a éstos se hace virtualmente imposible, por lo tanto, la única manera de acceder a estos mercados es mediante la inversión directa⁴⁷.

3.2.2. La diversificación del riesgo

Resulta obvio que una empresa se beneficia si obtiene mayores ganancias, pero también es evidente que una empresa se beneficia si logra una mayor estabilidad en los flujos de utilidades en el tiempo. En ese sentido, una

46. Ya nos hemos referido en una nota anterior a la adquisición de la empresa argentina Química Estrella San Luis S.A. por parte de la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC), este podría ser un ejemplo de una integración con la que se persigue un doble objetivo. El primero, se busca acceder a un mercado de pañales desechables y toallas femeninas con un fuerte potencial de crecimiento, al cual, por barreras no arancelarias, no podía llegarse a través de exportaciones. Por otra parte, se busca asegurar parte de las ventas que hace la empresa chilena en el extranjero, por la vía de transformarse en uno de los principales proveedores de la empresa argentina. Véase *Ibid*.

47. Por ejemplo, Japón ha usado en los últimos treinta años la inversión extranjera directa como alternativa para penetrar el mercado norteamericano, dado que las trabas impuestas por Estados Unidos al comercio exterior le limitaban el acceso de sus productos exportables. Véase *Ibid*.

compañía diversificada en distintos lugares del mundo debiera proveer mayores beneficios a sus accionistas, que otra empresa con menos operaciones en el exterior.

Ahora bien, para que la diversificación del riesgo sea efectiva, las fluctuaciones en los resultados que se obtienen de la inversión en el extranjero deben estar lo menos correlacionadas posible con las fluctuaciones en los resultados de la empresa que efectúa la inversión.

Si bien en muchos casos el aumento marginal en la rentabilidad esperada puede no justificar, por sí solo, una inversión en el extranjero, desde una perspectiva de portafolio éste puede implicar una disminución en el riesgo que junto al aumento marginal en la rentabilidad puede hacerlo justificable.

En general -se ha dicho-, si la correlación entre las rentabilidades del capital de dos países es negativa, esto es, si a medida que disminuye la rentabilidad del capital en un país la rentabilidad del capital evoluciona en el sentido contrario en el otro país, el riesgo de una empresa que tiene inversiones de capital en ambos países disminuye sin afectar en la misma proporción la rentabilidad de su inversión consolidada, con lo cual se consiguen flujos de ingresos más estables en el tiempo.

Otro elemento que permite alcanzar una mayor diversificación son las diferencias existentes entre los mercados de factores productivos en los distintos países. En tanto no exista una correlación positiva entre los mercados de factores hay posibilidades de obtener ganancias, producto de la utilización de los factores más baratos en cada país. Estas ganancias, por cierto, son adicionales a aquellas obtenidas producto de la diversificación de las ventas⁴⁸.

48. Véase Ibid.

3.2.3. El motivo estratégico

Otro factor por el cual las empresas invierten en el extranjero es por razones de orden estratégico. Este aspecto surge cuando las empresas descubren que no les basta con preocuparse de su situación competitiva actual, sino que además deben desarrollar iniciativas para "posicionarse" a futuro.

En la medida que han ido aumentando las ventas que efectúan algunas empresas chilenas fuera del país, estas se han convencido de la necesidad de aumentar el grado de conocimiento de sus principales mercados y clientes en el extranjero. Si bien muchas empresas ya cuentan con una estructura apropiada para atender las necesidades de sus clientes extranjeros, algunas no logran percibir claramente cómo van a evolucionar a futuro dichas necesidades. En estas circunstancias, surge la necesidad de establecerse directamente más cerca de los principales mercados y clientes.

Además, es probable, como consecuencia de la caída que el tipo de cambio real experimentó a partir de las medidas que en enero del 92 implementó el Banco Central⁴⁹, que los productos chilenos pierdan a futuro algo de competitividad. Es posible, entonces, que se efectúen inversiones en el exterior para poder producir fuera de Chile y no quedar al margen de los mercados externos por alzas en el peso.

Por otra parte, cabe tener presente que en muchos casos las inversiones en el extranjero son miradas como inversiones de largo plazo en el sentido que su objetivo no es obtener una rentabilidad inmediata, sino que permitir a las empresas conocer con la debida anticipación los mercados donde probablemente se pondrá en juego su capacidad competitiva.

También las oportunidades de inversión en el exterior tienen como origen la conveniencia

49. Véase El Mercurio, 22-1-92, 23-1-92, 24-1-92.

de establecer lazos o alianzas con empresas extranjeras exitosas antes que otros competidores⁵⁰.

Ciertamente, la decisión de una empresa de invertir en el exterior generalmente no se toma sólo por uno de los motivos aquí indicados, sino más bien por una combinatoria de éstos.

3.3. LOS MOTIVOS PARA NO INVERTIR INDISCRIMINADAMENTE EN EL EXTERIOR

En esta parte se presentará -aunque ya lo hemos adelantado- lo que constituye a nuestro juicio los rasgos básicos del actual modelo de desarrollo. Es necesario así hacerlo porque luego se discutirán los problemas de mediano plazo que están surgiendo en el modelo, como los problemas que afectan el actual proceso de ahorro e inversión, temas que a nuestro juicio inciden especialmente en el área de estudio.

3.3.1. Rasgos del modelo.

Algunas características más generales del modelo de desarrollo económico vigente son:

a) Consolidación de un modelo exportador de crecimiento, basado en el uso intensivo de recursos naturales. Este modelo ha resultado muy dinámico a partir de 1986 y su explicación predominante se basa en las reformas económicas y medidas de liberalización de los años 70-80.

b) El mecanismo de crecimiento se puede explicar por los incentivos de mercado que se

50. En Chile, por ejemplo, hay diversas empresas en el sector minero, forestal y pesquero que eventualmente podrían tener motivaciones de este signo para efectuar inversiones en el exterior, ya que de hecho son parte de industrias globales en las que las empresas líderes se encuentran cada día más transnacionalizadas.

crearon bajo la protección de un régimen autoritario (por ejemplo: tipo de cambio real alto, aranceles bajos y uniformes, salarios bajos, estabilización macroeconómica) más las ventajas comparativas existentes en sectores de recursos naturales. Todo ello hizo muy rentable la exportación.

c) El sector privado "creyó" en el modelo y ha apostado a su mantención. Ha fluído la inversión extranjera a los sectores intensivos en recursos naturales. La inversión privada ha alcanzado altos niveles relativos (apoyada por las privatizaciones y las conversiones de deuda externa)⁵¹.

3.3.2. Los problemas del modelo

Existen indicios ciertos que la "etapa fácil" de este modelo tiende a agotarse y se inicia una transición a una "etapa más compleja". Tenemos:

a) Los mercados de los productos exportables son muy vulnerables y sensibles a la especulación (caso de la crisis de la fruta); algunos de ellos tienden a la saturación y se advierten medidas de protección de los países importadores.

b) Las altas tasas de crecimiento de las exportaciones todavía pueden proyectarse para los próximos años, a medida que entren en operación los grandes proyectos de inversión que se han emprendido en los últimos años; pero es probable que ellas disminuyan hacia mediados de los años 90.

c) El mercado cambiario chileno ha dado señales de una abundancia de oferta de divisas que parece ser más permanente que lo supuesto inicialmente. Esta sobreoferta de divisas se explica tanto por los excedentes de la balanza comercial, que en promedio para los últimos 4 años alcanza US\$ 1.500 millones, como por los

51. Véase PET: op. cit.

fuertes ingresos de capitales, estimulados a su vez por las altas rentabilidades de la inversión en Chile. El consiguiente aumento de las reservas internacionales ha complicado el manejo monetario y cambiario. Ciertamente, la reciente apreciación del tipo de cambio afecta negativamente las expectativas del sector exportador⁵².

d) Las nuevas condiciones sociales demandan un crecimiento de los salarios reales más rápido que en el pasado, tanto para acelerar la recuperación de los niveles de vida de los trabajadores como para restaurar condiciones de mayor equidad en la distribución del ingreso⁵³.

e) Hay una creciente conciencia nacional de los riesgos de deterioros ambientales asociados al uso intensivo de recursos naturales, lo que está induciendo regulaciones más severas de las actividades productivas que generan esos efectos ambientales⁵⁴.

Estos signos sugieren que la continuidad del modelo de crecimiento exportador requerirá una estrategia que le permita avanzar a la economía chilena a una nueva etapa de mayor competitividad adquirida y complejidad tecnológica. Los incentivos de precios y las ventajas comparativas naturales ya no serán suficientes. En consecuencia, cómo se logra aumentar la competitividad internacional en forma

sostenida. Dos condiciones básicas son el aumento de la inversión y el aumento de la productividad. En lo que sigue nos referiremos a estos temas.

3.3.3. Insuficiencia de ahorro e inversión

La tasa de inversión interna se estuvo recuperando sostenidamente en los últimos años, pero en 1991 mostró un retroceso, que causó inquietud. En efecto, el nivel de 19 por ciento en que se sitúa es evidentemente inferior a las tasas superiores al 25 por ciento que muestran los países de desarrollo exportador más exitosos⁵⁵. Del mismo modo parece ser insuficiente en relación a la meta de mantener un crecimiento sostenido a mediano plazo de por lo menos un 5 por ciento por año. En algunos sectores se sostiene que más importante que aumentar el esfuerzo de ahorro e inversión es aumentar la productividad y la eficiencia de la inversión, lo cierto de la situación actual chilena es que con plena utilización de la capacidad instalada es poco probable que se pueda sostener el crecimiento sólo mediante una mejor utilización de ella. El tema de la productividad es verdaderamente importante, no obstante ello no implica desconocer la importancia de la inversión y de las condiciones bajo las cuales se está realizando. Por lo demás, no debe olvidarse que la inversión es el mecanismo a través del cual se introduce nueva tecnología y se eleva la calidad de los factores productivos.

En general se reconoce que el mercado de por sí tiende a generar un nivel de ahorro e inversión inferior al óptimo social. En contraste con la mayoría de los mercados, el mercado de capitales revela algunas fallas que exigen -a nuestro parecer- una responsabilidad estatal en su regulación. Por ejemplo: a) La ceguera de los agentes económicos frente al largo plazo, tiende a sesgar las preferencias individua-

52. Así José Antonio Guzmán sostuvo: "La medida es un duro impacto para el sector exportador". Véase Estrategia N° 931, 24-1-92.

53. La tensión laboral-patronal arroja el siguiente resultado: durante 1991 se registraron 219 huelgas en el país, las que involucraron a unos 45.910 trabajadores. Las huelgas del 91 registraron un aumento de cerca del 20 por ciento respecto al 90, en tanto que el número de involucrados en los paros superó en más del 50 por ciento a los trabajadores en paro del año 90. Véase El Diario, 29-1-92.

54. Véase Los riesgos ambientales máximos en y desde Chile, C.CH.D.H.-C.U.T.-Centro El Canelo de Nos, Santiago, agosto de 1990.

55. Véase MUÑOZ G., Oscar: El desarrollo de las relaciones Estado-empresa en el nuevo escenario económico: dos ensayos, Apuntes CIEPLAN N° 106, Santiago, noviembre de 1991.

les hacia el corto plazo; b) Las imperfecciones de estos mercados crean condiciones de acceso desigual a los recursos: los riesgos asociados a la inversión imponen condiciones de garantías, solvencia e información, que crean altas barreras de acceso a sectores sin propiedad, independientemente de la rentabilidad de sus proyectos; y c) Las transacciones financieras suponen un alto grado de confianza entre los agentes. El incumplimiento de un agente importante genera "señales" negativas en todo el sistema, creando inestabilidad e incertidumbre.

Estas y otras razones similares tienden a reprimir el ahorro con respecto a su nivel socialmente óptimo⁵⁶.

Pero existen varios problemas de carácter macroeconómico que han estado afectando negativamente a la inversión en el corto plazo.

3.3.4. El equilibrio macroeconómico

Existe un amplio consenso acerca de la importancia del equilibrio macroeconómico y de la estabilidad para estimular las inversiones de largo plazo. La inestabilidad distorsiona las señales de los precios y crea sesgos a favor de la inversión especulativa y de corto plazo.

En los años 90-91 la economía chilena debió enfrentar algunos desajustes macroeconómicos que motivaron fricciones entre el Gobierno y el sector empresarial, y a los cuales éste último le asigna la mayor responsabilidad en el estancamiento de la inversión. Ellos se originaron en tres campos: la reforma tributaria de 1990 que incrementó la carga impositiva de las empresas a fin de financiar programas sociales⁵⁷; la política de ajuste y estabilización, ante

la aceleración inflacionaria que se había iniciado en 1989; y el manejo de la política cambiaria⁵⁸.

privado...creo que debería haber una tendencia decreciente en materia tributaria a fin de liberar para la empresa privada ciertos recursos para aumentar su inversión". Véase Estrategia N° 732, 8-4-91.

58. El sobrecalentamiento de la economía en 1989 había provocado como efecto un aumento del ritmo inflacionario a niveles que arriesgaban la relativa estabilidad que se había alcanzado. Para enfrentar ese sobrecalentamiento el Banco Central aplicó la estrategia de ajustar el gasto global mediante un fuerte aumento de las tasas de interés. La actividad económica se restringió, el crecimiento cayó significativamente y después de varios meses de ajustes, complicados por el shock externo derivado de la guerra del Golfo Pérsico, la tasa de inflación comenzó a ceder a comienzos de 1991.

El sector privado se sintió afectado y criticó la política de ajuste como excesiva. A su juicio, una alternativa era el aumento del ahorro fiscal, lo que habría evitado la disminución del gasto privado. La posición crítica del sector privado se intensificó a medida que las altas tasas de interés estimularon una gran entrada de capital de corto plazo desde el exterior, generándose una presión para la apreciación cambiaria. El sector empresarial se resiente argumentando que ambos factores han deprimido la inversión privada, añadiéndose al efecto negativo del aumento tributario. La única alternativa de política que ven como más coherente, con las restricciones macroeconómicas que se enfrentan, es el aumento del ahorro fiscal. Esto, en opinión del sector privado, permitiría al Gobierno aumentar los pagos por la deuda de Tesorería con el Banco Central, arrastrada desde que el Estado asumió una parte de la crisis financiera privada del 82-83, y aliviar la presión de caja que está sufriendo el Banco Central (déficit cuasi-fiscal). Por otra parte, el mayor ahorro fiscal crearía un espacio para la expansión de la inversión privada sin afectar la estabilidad inflacionaria. En este marco, sostienen los empresarios privados, para variar, que una continuación de las privatizaciones aporta-

56. Véase Ibid.

57. En este sentido, José Antonio Guzmán, presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, sostuvo: "...por la reforma tributaria se le restaron US\$ 600 millones al sector

En otros términos, son varios los factores que estuvieron impidiendo el crecimiento sostenido de la inversión. Ellos son la deuda de arrastre del sistema financiero que implica un déficit del sector cuasi-fiscal y por lo tanto compromete recursos de ahorro tanto del sector fiscal como del propio sector financiero⁵⁹; la deuda social, que ha requerido transferencias a los sectores más pobres de la población y una recuperación de los salarios reales⁶⁰; y habría que agregar un tercer factor relacionado con un aumento del consumo, no explicado en su totalidad por el mayor consumo de los sectores pobres (incluidas las prestaciones sociales), sino también por el que generan los grupos de altos ingresos, que han experimentado fuertes aumentos de sus ingresos, tanto por la alta rentabilidad del capital como por las ganancias de capital de los activos reales (sólo en 1991 la Bolsa de Valores ha más que duplicado sus precios). Estas últimas se explican en gran

parte por la saturación del mercado de capitales ante el crecimiento de los Fondos de Pensiones, que constituyen la principal fuente de recursos financieros de ese mercado. Corolario: la apertura de la Cuenta de Capitales para permitir inversiones en el exterior. Sin embargo ello implica remesar ahorros al exterior. Nos parece que una alternativa más coherente con el crecimiento es el desarrollo de nuevos instrumentos e instituciones inversionistas que permitan canalizar eficientemente esos recursos dentro del país.

De estos tres factores es probable que los dos últimos (que inciden en aumentos del consumo) se nivelen con su tendencia de largo plazo, ya que el período 90-91 puede considerarse como de "ajuste social y político". En ese caso, se estaría creando un mayor espacio para el aumento del ahorro y la inversión en los próximos años, sobre todo en función del crecimiento de la productividad. El peso de la deuda financiera se mantendrá todavía por un plazo indeterminado.

ría recursos fiscales para ese ahorro, a la vez que transmitiría señales de que el gobierno sigue confiando en el sector privado como motor de crecimiento.

La argumentación del Gobierno se plantea en términos de las prioridades de la política económica. La transferencia de recursos a los sectores más pobres de la población, dentro del marco macroeconómico establecido, es prioritario. Ello excluye la reducción del gasto fiscal a corto plazo y lleva al Gobierno a enfatizar la contribución que puede hacer el sector financiero, si éste aumenta los pagos al Banco Central por la deuda subordinada.

59. Véase CARRE, Fernando, PERALTA, Felipe, ROZAS, Patricio: El problema de la obligación subordinada de la banca comercial: diagnóstico y propuestas alternativas, Doc. de Trab. N° 42, PRIES-CONO SUR, Santiago, junio de 1991.

60. Véase FOXLEY, Alejandro: Exposición sobre el estado de la hacienda pública (Presentación del Ministro de Hacienda), Secretaría de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno, 3 de Octubre de 1991.

IV. CONCLUSIONES Y ALGUNAS PROPOSICIONES ALTERNAS

En términos de una breve conclusión podemos sostener lo siguiente: Existe una profunda reestructuración en la economía mundial que impacta a nuestra economía nacional proponiéndole variados desafíos de inserción e integración en ésta. Un mecanismo que se ha usado y que en prospectiva aparece con viabilidad dinamizante son las inversiones nacionales en el exterior. Este proceso tiene ventajas y dificultades, especialmente cuando esta "exportación" de capitales, que si bien puede favorecer los desafíos de la multinacionalización, por otra parte afecta negativamente los siempre necesarios requerimientos de inversión en nuestra economía sustentada por un "modelo" que, nos parece, entra en una etapa de ciertas complejidades. ¿Qué hacer?. Las siguientes son algunas reflexiones alternativas al estilo de trato de la temática en cuestión.

4.1. VOLVER A LA LETRA A DEL CAPITULO XII

A nuestro parecer la cuestión de las inversiones nacionales en el extranjero, y se se quiere más, el tema de la apertura de la Cuenta de Capitales debe ser puesta en una perspectiva de largo plazo, es decir, ubicar este asunto dentro de la estrategia de crecimiento adoptada por Chile.

Así, es necesario mantener el principio de no adoptar medidas de corte estructural para abordar problemas que pueden ser de naturaleza puramente coyuntural⁶¹.

En este sentido, creo que sería prudente desflexibilizar el movimiento de capitales ha-

cia el exterior erradicando del Capítulo XII la letra B, para volver al mecanismo dispuesto en la letra A que le da al Banco Central un tutelaje y discrecionalidad en la autorización de este tipo de operaciones. No se trata de impedir este tipo de operaciones, pero si de limitarlas para minimizar las operaciones riesgosas, que en definitiva no sólo redundan en pérdidas para el agente inversor sino que en perspectiva secuelan al país, pues lo privan de valiosos recursos que pueden ser canalizados eficientemente dentro de nuestra economía.

Se trata que este nuevo tipo de inserción internacional de la economía chilena sea una plataforma para fortalecer nuestra influencia política y económica a nivel regional, y por lo tanto las decisiones de inversión en el exterior deben tener una racionalidad técnica muy alta, puesto que la opción de invertir en el exterior tiene repercusiones para nuestro país que van más allá del mero análisis de la Balanza de Pagos.

4.2. COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL O EL DESAFIO DEL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

Lo que aquí diremos es a partir del marco de una economía de mercado que busca la competitividad internacional.

El complemento indispensable al aumento de la inversión es el crecimiento de la productividad. Aunque la productividad es esencialmente un resultado microeconómico, pues se refiere a la cantidad de producción de un determinado bien que se obtiene por unidad de factores productivos, su evolución depende

61. Véase la nota 38 de este documento. En su oportunidad el Ministro de Economía Carlos Ominami sostuvo: "Hay que tener cuidado de no cambiar normas permanentes del país por acceder a una mayor liquidez, que pudiera ser simplemente transitoria. Sería equivocado autorizar formas de apertura que signifiquen trans-

ferencias masivas de recursos de largo plazo hacia el exterior para poder resolver los efectos negativos que supone la existencia de una sobreoferta de divisas de corto plazo en la economía chilena". Véase Estrategia N° 699, 19-2-91.

tanto de las estrategias empresariales como del medio económico-social en el cual operan las empresas. En los hechos existen varias experiencias muy exitosas de industrialización donde en períodos breves de tiempo se han alcanzado procesos intensos de mejoramiento de la competitividad internacional, basados en el aumento vigoroso de la eficiencia empresarial y del medio económico-social⁶².

4.2.1. La innovación tecnológica

Un factor que explica el crecimiento económico de los países demuestra que el cambio tecnológico ocupa un lugar destacado. Este permite aumentar la productividad de una economía más allá del esfuerzo de inversión que se pueda realizar⁶³.

El cambio tecnológico requiere una organización de la sociedad y de los agentes económicos orientada a la competitividad y al cambio. Ello es así porque el cambio tecnológico no consiste sólo en hacer mejor las mismas cosas que se hacían antes. Ahora se hacen cosas nuevas, es decir, productos nuevos, que crean a la vez que satisfacen nuevas necesidades. Los mercados también se han internacionalizado y desaparecen los mercados internos cautivos. Por otro lado, la competencia se desplazó a la calidad y a los diseños, los que deben adaptarse en forma continua a los requerimientos de los usuarios. Los sistemas productivos de base computacional permiten tener una gran flexibilidad, derivada de cambios de diseños que se procesan con enorme rapidez. Esto significa que han cambiado de una manera fundamental las relaciones entre oferentes y demandantes, requiriéndose con-

62. Las más conocidas son las del Sudeste Asiático, y en el sur de Europa, como Italia y España.

63. PEREZ, Carlota: "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto", en Carlos Ominami (ed.): La tercera revolución industrial-impactos internacionales del actual viraje tecnológico, RIAL-Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

tactos entre ellos mucho más estrechos, sostenidos y permanentes de lo que fue tradicional. Los ritmos de cambio y de obsolescencia de los bienes son enormes, por lo que los riesgos de no sintonizar bien con la evolución de los mercados son también muy altos. La conclusión es que la innovación tecnológica acarrea un cambio en el modelo de organización económica y de los mercados, ante el cual tanto las empresas como los países deben ajustarse, si quieren permanecer o llegar a ser competitivos⁶⁴.

4.2.2. Cambio en el modelo de empresa

Un complemento fundamental al cambio tecnológico que se está produciendo es el cambio en los modelos de gestión empresarial. Se trata de un modelo emergente de organización empresarial, basado en el incentivo a la creatividad y en el compromiso de los equipos de trabajo con el aumento de la productividad⁶⁵.

El éxito de este modelo depende de que los trabajadores se compenetren de los objetivos de la empresa, de los estilos de trabajo, de cómo solucionar problemas, de cómo relacionarse entre sí más productivamente. No poco importante, las retribuciones deben estar relacionadas no tanto con el cumplimiento de las rutinas sino con la creatividad y desempeño global. Adicionalmente, la retribución no consiste solamente en el salario, sino en un conjunto de compensaciones no pecuniarias que son valoradas por los trabajadores, como la capacitación técnica, como proceso permanente; la seguridad en el trabajo; la participación en las decisiones, etc⁶⁶.

4.2.3. La nueva intervención del Estado

La productividad no depende sólo de la eficiencia de los mercados o de la eficiencia

64. Ibid.

65. Ibid.

66. Ibid.

empresarial. Requiere insumos del resto del sistema económico-social, como educación especializada, buenos sistemas de información, comunicaciones y transporte, centros de difusión tecnológica, infraestructura física, un sistema jurídico moderno y expedito, etc. Ciertamente, el mercado mismo puede proveer muchos de estos insumos, que aumentan a medida que un país se desarrolla.

Pero también se requieren innovaciones institucionales y servicios públicos, en el caso de insumos que normalmente no son satisfechos por los mercados, y que en determinadas etapas del desarrollo pueden ser cruciales. Así, el Estado debe asumir una serie de funciones, que sin ser directamente interventoras en el aparato productivo a la manera tradicional⁶⁷, aseguren la coherencia del sistema económico.

En efecto, este enfoque enfatiza la actividad estatal orientada a regular los mercados frente a sus imperfecciones y al desarrollo de

67. No debe entenderse que este es un alegato contra el Estado como agente productivo, me parece falaz la argumentación neoliberal que sostiene que el Estado es permanentemente un mal administrador que confunde objetivos macrosociales con los propios de la unidad productiva, lo que se manifiesta tanto en la mala calidad de sus servicios o productos como en su capacidad de generar abultados déficits financieros. Ello sería consecuencia de su hipertrofiada burocracia administrativa, y/o de su utilización como mecanismo de discriminación política, y/o de los bajos incentivos que rodean la gestión estatal. El problema de este argumento es que identifica al Estado como institución y como agente de propiedad empresarial con los problemas más recurrentes de toda organización burocrática de las sociedades modernas, incluyendo las privadas. Véase ROZAS, Patricio y REVECO, Juan Manuel: Privatización de empresas públicas en Chile: el problema de su reversión, Doc. de Trab. N° 36, PRIES-CONOSUR, Santiago, julio de 1990.

instituciones, públicas o privadas, destinadas a complementar a los mercados en la búsqueda de un desarrollo competitivo. Sin duda todo esto sugiere que el desarrollo de instituciones adecuadas mejora la eficiencia de las inversiones y por lo tanto, contribuye al desarrollo⁶⁸.

68. El intercambio en una economía moderna es un proceso complejo, que dista mucho del trueque tradicional o del intercambio simple de mercancías. Actualmente los bienes y servicios que se transan son complejos en sus características técnicas y calidades, en sus formas y lugares de entrega, en los derechos y obligaciones que generan, etc. Aun en la transacción más simple, como puede ser la compra de un alimento diario, aparecen responsabilidades relativas a la calidad del producto y frente a los eventuales daños a la salud que podrían provocar. Esto ha llevado a que los intercambios requieran de estructuras institucionales que las respalden y las articulen en el sistema social. A mayor complejidad de los intercambios, mayor es la diversidad de instituciones que se desarrollan en forma complementaria.