

SOCIEDAD CHILENA DE PLANIFICACION

Documento de Congreso N°23

Circulación restringida.

Primer Congreso Nacional de Planificación
Santiago, Chile, 12 al 14 de Junio de 1989.

UNA POLITICA DE INVERSION EXTRANJERA EN EL MARCO
DE LA TRANSFORMACION PRODUCTIVA DE LA ECONOMIA DE CHILE

Eugenio Lahera

UNA POLITICA DE INVERSION EXTRANJERA EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACION
PRODUCTIVA DE LA ECONOMIA DE CHILE *

Eugenio Lahera **

Presentación

Este trabajo consta de tres partes. En la primera se definen algunas razones para tener una política de inversión extranjera con un enfoque pragmático que reconoce la existencia de coincidencia y divergencia de intereses entre el país receptor y las empresas transnacionales (ET's) (pp. 2-3). En la segunda se plantean algunos lineamientos generales de dicha política (pp. 2-7). En la tercera se analizan algunos temas especiales en el marco de la transformación productiva de la economía de Chile (pp. 8-17).

* Presentación en la conferencia de la Sociedad Chilena de Planificación, Santiago, junio 1989.

** Asesor Regional en Desarrollo Económico de la CEPAL. Las opiniones aquí emitidas no comprometen a la institución.

I. NECESIDAD DE UNA POLITICA

1. Razones del lado de la oferta de inversión extranjera.

El análisis de la naturaleza y las características de la inversión extranjera directa y específicamente de su modalidad más importante (es decir, de la inversión efectuada por las empresas transnacionales), permite concluir que desde el punto de vista de la teoría existen puntos de convergencia y divergencia de intereses entre dichas firmas y los países receptores.

La interacción entre las empresas transnacionales y las economías nacionales es ambivalente. Por una parte, ellas aumentan el producto y elevan la productividad de la economía receptora. Por otra, sin embargo, sus modalidades de funcionamiento pueden crear importantes distorsiones en la economía local. Dichas distorsiones pueden originarse por dos factores principales: de un lado debido a que la estrategia productiva y comercial de estas firmas corresponde a la dotación de factores de sus países de origen; y por otro, a que se trata de entidades que optimizan sus resultados transnacionalmente. Como resultado del desarrollo simultáneo de estos factores se generan tensiones y desajustes entre las empresas transnacionales y las economías de América Latina.

Por lo tanto, es fundamental que un país en vías de desarrollo como Chile tenga una política de inversión extranjera que potencie sus consecuencias positivas y minimice las negativas.

Desde otro punto de vista, los análisis agregados sobre estas firmas esconden importantes diferencias particulares. Pese a las indudables semejanzas, las empresas transnacionales difieren profundamente, lo que hace sin sentido tener políticas

excesivamente generales. El tipo de propiedad y dirección, insumos, proveedores y procesos productivos, grado de integración-producto, mercado y compradores de que se trate, implicarán estrategias y objetivos diferentes. Las posibilidades son muchas y tiene sentido por lo tanto tratar igual sólo a las firmas que sean efectivamente parecidas.

2. Razones del lado de la demanda.

La razón principal se expone brevemente: en ausencia de políticas a su respecto la inversión extranjera directa (IED) puede ser escasa, venir a los sectores equivocados o ambas cosas. Salvo que se parta de la base que no se requiere IED, es indispensable tener una política a su respecto en el marco de una estrategia de desarrollo.

II. ASPECTOS GENERALES DE LA POLITICA.

1. Objetivos.

El objetivo central de la política de inversión extranjera es el de fomentar la inversión extranjera directa que el país requiere para su desarrollo. Esto significa que debe alentarse positivamente la inversión útil y en las condiciones adecuadas, y también que algún tipo de inversión extranjera directa o algunas condiciones de funcionamiento deben ser desalentados por no cumplir dicho requisito. De modo que, además de indicadores cuantitativos sobre flujos y valor acumulado de inversión extranjera directa, se requieren diversos indicadores de carácter cualitativo para poder evaluar adecuadamente dicho tipo de inversión.

2. Principios básicos.

Debería fijarse un marco general simple y basado en la enunciación de algunos principios orientadores, tanto de la acción del gobierno como de las firmas. Simultáneamente, el Estado debe reservar para sí la mayor flexibilidad negociadora, conforme a las diversas situaciones y áreas de que se trate.

La idea general es mantener la normativa y operatividad actuales, con algunas excepciones. Más que una revisión negativa se trata de una readecuación del conjunto de la política.

Las modificaciones a los actuales textos legales deben ser muy específicos. Los cambios principales deben darse en la forma en que ellos se aplican.

3. Las tres opciones.

La relación entre la empresa transnacional y la autoridad económica puede establecerse de tres maneras. La primera -la más tradicional- se plantea cuando una empresa transnacional expresa su interés en ingresar a la economía nacional. La segunda -que debería tener una creciente importancia- corresponde a la búsqueda realizada por el Comité de Inversiones Extranjeras en relación a alguna actividad en la que se ha definido un interés nacional por contar con dicho aporte. A estos dos tipos de relaciones se añade un tercero, que consiste en la negociación entre la autoridad económica y una empresa transnacional que ya opera en el país. Ello puede darse porque la empresa transnacional pretende reinvertir ganancias o expandirse por otros medios, o porque la autoridad económica intenta negociar algún objetivo particular con dicha firma.

4. Capacidad y estilo de negociación.

La capacidad técnica de negociación depende de un conjunto de factores: Existencia de infraestructura institucional y personal calificado; recolección de información y existencia de una memoria institucional; coordinación entre las agencias gubernamentales que se relacionan con las empresas transnacionales; control y evaluación sistemática de la inversión extranjera directa; y jurisdicción nacional sobre conflictos. La capacidad de negociar debe incluir la habilidad para negociar con las casas matrices.

Debe asegurarse la mantención de un equipo pequeño, altamente especializado y en permanente contacto con las autoridades económicas. Dicho equipo no puede improvisarse, ya que la capacidad negociadora es una actividad muy intensa en conocimientos. Cada negociación y cada nuevo acuerdo con las empresas transnacionales debe ser sistemáticamente incorporado a una memoria institucional computarizada, de forma de dar continuidad y estabilidad a la política implementada.

La Secretaría Ejecutiva del Comité de Inversiones Extranjeras está actualmente adscrita al Banco Central desde el 1/1/82 (Ley 18.067). Ella debería retornar al marco de la CORFO, si bien con carácter relativamente autónomo.

Conviene enfatizar la necesidad de evitar los trámites burocráticos que desalientan la inversión: se trata de hacer un seguimiento económico eficiente y no una maraña legalista que busque justificarse a sí misma. Las políticas deben ser rutinariamente evaluadas y modificadas conforme a las nuevas realidades.

La centralización de la posición negociadora nacional es de gran importancia, ahorrando además tiempo y malos entendidos. Los diversos problemas que suponen la negociación con las empresas transnacionales deben, en lo posible, ser tratados y resueltos en forma simultánea.

Es importante añadir que la negociación con las empresas transnacionales no es un proceso muy complicado. Habitualmente un puñado de firmas representa una muy alta proporción del flujo de capital, de los activos, ventas, empleo, exportaciones e importaciones totales de las empresas transnacionales. Técnicamente es posible hacer un seguimiento, incluso por empresa, de manera eficiente. Por otra parte, cada año se plantean solicitudes de ampliación de capital, las que dan oportunidad de renegociar la actual presencia de las empresas transnacionales.

Tener un buen acceso a la información pertinente constituye, obviamente, un prerrequisito para una adecuada capacidad de negociación.

5. Instrumentos.

Los incentivos a la inversión extranjera directa deben ser eficientes respecto de los fines perseguidos. Existe, sin duda, un rango de incentivos y condiciones especiales diseñados para atraer la inversión extranjera directa que no tienen un efecto real de incremento de las inversiones. Ellos constituyen, por lo tanto, excesos inútiles de parte del país huésped.

Los incentivos no hay que establecerlos de modo inmutable. Deben ser monitoreados y evaluados permanentemente en función de sus costos y beneficios.

La utilización de requisitos de desempeño respecto de las empresas transnacionales, particularmente en el sector del comercio externo, no constituiría una práctica radicalmente diferente de lo que ha sido la experiencia internacional o regional a este respecto. Ello sería, sí, muy distinto -como ya se señaló- de la experiencia chilena bajo el actual régimen.

Paradójal resultaría que los países de América Latina -y Chile en particular- se comprometieran a no colocar los requisitos de desempeño, mientras el resto de la economía nacional evoluciona en ese sentido.

CUADRO

REQUISITOS DE DESEMPEÑO SOLICITADOS A LAS FILIALES
NO BANCARIAS DE ET's DE EE.UU. EN CHILE
POR LA AUTORIDAD ECONOMICA LOCAL, 1982

(n = 79)

Requisito	SI	NO	Sin respuesta
Mínimo de exportaciones	0	76	3
Máximo de importaciones	1	75	3
Adquisición de un mínimo de insumos locales	0	76	3
Empleo de un mínimo de personal local o agrupación de un mínimo de contenido de mano de obra	9	66	4
Transferencia de tecnología al país	3	72	7
Mantenición de cierta relación entre exportaciones e importaciones o de ingresos y gastos de divisas	1	75	3
Limitaciones a la participación accionaria en la filial	1	75	3

Fuente: Departamento de Comercio de EE.UU. U.S. Direct Investment Abroad 1982, 1985, cuadro II-I-3

1. Estructura productiva.

1.1 Las ETs y la reestructuración.

La reestructuración productiva debe considerar dos aspectos relacionados, pero diferentes. Por una parte, la inserción internacional competitiva; por la otra, la producción para el mercado interno. Si bien es evidente que existen diferentes condiciones para ambas, es importante que el segundo tipo de producción aumente también su productividad. La apertura indiscriminada es una partida falsa a este respecto, pero también debe evitarse repetir los errores del pasado, esto es, subsidiar lo exportable y rebajar toda restricción de eficiencia respecto de la producción para el mercado interno.

Las prioridades sectoriales de reestructuración productiva incluyen tanto la racionalización de la capacidad instalada como la inversión y expansión productiva en sectores específicos.² Por lo tanto, incluyen también a las empresas transnacionales que ya actúan en el país.

¿Pueden y deben participar las empresas transnacionales en un proceso de reestructuración productiva?, o lo que es lo mismo ¿tienen maleabilidad suficiente para adecuarse a los nuevos objetivos estratégicos? La respuesta no puede ser simplista, ya que las empresas transnacionales distan de ser idénticas. Pero, en principio, es posible encontrar un conjunto de condiciones mutuamente favorables que incluyan aportes específicos de las empresas transnacionales al desarrollo nacional. La experiencia indica que no existe una respuesta unívoca sobre la posibilidad de que las empresas transnacionales participen en una nueva estrategia de desarrollo.

². Sobre el tema véase CEPAL: "Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para la superación". LC/G. 1488 (SES. 22/3) Rev. 1, vol. 2, 8/2/88.

En algunos casos lo que variará serán las condiciones de operación de otro tipo de producto o de proceso productivo; y en otros casos será el mercado hacia el que se orientan: habrá firmas que no tendrán interés en abandonar el mercado de productos cuya demanda satisfacen, mientras para otras podrá encontrarse el set de condiciones bajo el cual esto les será conveniente. En cuanto a la inversión nueva, las condiciones óptimas deben ser negociadas desde el primer momento.

1.2 Objetivos de la negociación.

El papel de las empresas transnacionales al interior de la economía debe ser analizado en el contexto de un programa de desarrollo o, al menos, de prioridades claras en cuyo marco se puedan establecer buenas condiciones de negociación.

Para negociar en términos favorables un país debe, antes que nada, saber lo que necesita y quiere; de otro modo las negociaciones lo pueden conducir a cualquier parte. Como mínimo, un país debe saber lo que no quiere. Si el objeto de las tratativas no está claro, no existirá tampoco un patrón de evaluación posterior.

1.3 Aporte a la capacidad productiva.

La inversión extranjera directa debe realizar un aporte a la capacidad productiva del país. Dicho aporte normalmente se concentrará mediante la expansión de la capacidad instalada nacional en el sector de que se trate. La mera transferencia de activos no tiene justificación económica.

De dicha regla general deberían exceptuarse aquellos sectores o ramas en los que los factores productivos locales, públicos y privados, estimen necesaria la inversión, sin que por el momento exista la capacidad nacional de efectuarla.

El principio general es que la compra de activos locales debe ser expresamente autorizada y sólo corresponderá en caso de quiebra inminente de la firma. No se admitirá la compra de empresas públicas. Tampoco la compra que implique control de empresas privadas que funcionen normalmente.

En definitiva, no debe confundirse la definición legal tradicional de inversión extranjera directa con un concepto económico de inversión, ya que entre ambos pueden existir discrepancias importantes, dado que mientras la segunda acepción corresponde a una relación objetiva entre variables, la primera puede ser -y ha sido frecuentemente- modificada de acuerdo al capricho de los legisladores, sean ellos representativos o no. Extremando el argumento, para hacerlo más claro, se puede señalar que un volumen menor de inversión productiva es preferible a una desnacionalización masiva de activos preexistentes. El óptimo, en este caso, sería un alto nivel de inversión extranjera directa que sea beneficiosa para el país.

1.4 Sectores y actividades permitidas, promocionadas y restringidas.

El principio general es que puede realizarse inversión extranjera directa en todos los sectores y actividades en las que no está expresamente restringida.

Los sectores promocionados corresponden a la definición de la inversión extranjera directa que se busca, porque se ha decidido sobre su conveniencia, y respecto de la cual dichos incentivos sean efectivamente una condición de su realización.

En términos generales, debieran restringirse las modalidades de inversión extranjera que atentan contra el interés nacional, es decir, las de naturaleza meramente especulativa; las que implican traspaso de activos, salvo casos calificados; las inversiones

extranjerías realizadas indirectamente por residentes locales; y aquellas efectuadas en forma de préstamos, salvo que exista autorización expresa.⁵

2. Sector Externo.

Del análisis de la parte anterior se desprende la complejidad del impacto de la inversión extranjera directa sobre la balanza de pagos del país.

La autoridad económica tiene la información necesaria para evaluar dicho impacto periódicamente, de manera de realizar los ajustes pertinentes.

No cabe duda que los flujos de mayor importancia son dos: el flujo de la inversión extranjera directa propiamente tal y el balance comercial. En ambos casos la política de inversión extranjera debería contemplar tanto el ingreso como el egreso de divisas, de modo de evitar una evolución peligrosa.

Podría establecerse alguna relación entre las divisas utilizadas y las efectivamente incorporadas a la economía nacional por las empresas transnacionales. Por ejemplo, las empresas deficitarias deberían enfrentar alguna restricción para hacerlo, con un plazo de gracia para su reorientación de mercado; y las superavitarias, por su parte, no deberían tener dificultad alguna para importar -más allá de las restricciones generales- ni para remitir.

La constitución de empresas en "paraísos fiscales" deberá ser aprobada por el Comité de Inversiones Extranjeras.

⁵. Estas restricciones corresponden a las que existen en diversos países de la OECD. Véase: "Controls and impediments affecting inward direct investment in OECD member countries". París 1987 y "National

2.1 Flujo de Inversión Extranjera Directa.

La inversión extranjera directa debe corresponder a un flujo efectivamente relacionado con la economía nacional. No podrá, por lo tanto, acreditarse cualquier pago realizado en el exterior ni tampoco las operaciones con pagarés de la deuda externa, como las actuales correspondientes al artículo XIX de la Ley de Cambios.

El recurso de las empresas transnacionales a la reinversión de utilidades por montos que exceden a la depreciación debe ser expresamente autorizado, en las mismas condiciones que una inversión nueva.

Los aportes de capital en forma de créditos comerciales deben ser expresamente autorizados por la autoridad monetaria y su calificación como inversión extranjera directa corresponderá al Comité de Inversiones Extranjeras. Los préstamos relacionados no deben tener las garantías ni las ventajas de la inversión extranjera directa (Art. 2 del DL 600).

Los "ingresos de divisas" deben ser efectivamente incorporados al país (Art. 11 del DL 600).

2.2 El caso del Capítulo XIX.

Hay que sopesar cuidadosamente si conviene desatender la discusión sobre el papel de la inversión extranjera directa en la economía nacional, en aras de un mejoramiento relativamente marginal en la situación de la deuda externa.^a El sistema de conversión debe evaluarse en el contexto de una política nacional para la inversión extranjera, pues de otro modo sólo se trataría de una liberalización y abaratamiento de esa inversión con otra rúbrica.

^a. Eugenio Lahera: "La conversión de la deuda externa vista desde América Latina", Revista de la CEPAL, No. 32, 1987.

En la conversión de papeles de la deuda en inversión extranjera es preciso definir qué inversión extranjera se necesita. Para que se efectúe como corresponde debe ajustarse a una política selectiva y eficiente, y no basarse en condiciones diferenciales para dar soluciones alejadas de la realidad económica. Podría exigirse un aporte de capital nuevo proporcional al de la conversión, y alentarse la inversión en la producción de transables, restringiéndola en la intermediación financiera.

2.3 Comercio exterior.

Las autoridades nacionales deberían incorporar en las políticas sobre la inversión extranjera directa la legítima aspiración de que las empresas transnacionales realicen mayores exportaciones y tengan una balanza comercial directa favorable.

Dada la concentración de las exportaciones en un número reducido de empresas es posible y conveniente realizar negociaciones individuales con ellas, las que sin ser discriminatorias reconozcan los diferentes potenciales exportadores involucrados, así como las posibilidades reales de disminuir las importaciones.

Dicha disminución podría realizarse mediante la fijación de contenido local o de rangos importables que impliquen descensos significativos respecto de la situación anterior.

Las exportaciones hacia los países desarrollados deberían ser objeto de una estrategia selectiva que considere su promoción y estímulo adecuados, que tome en cuenta las condiciones de la demanda, que simplifique al máximo las operaciones administrativas y que realice un estrecho seguimiento de las transacciones respectivas.

2.4 El caso del cobre.

El debate sobre la participación de ETs en el cobre ha sido muy extenso en Chile. El punto de partida actual es que dichas firmas ya están en el país y controlan alrededor del 15% de las reservas de cobre, y en un tiempo más habrá dos grandes minas en explotación por ETs.

Se han dado varias razones para no seguir acrecentando la presencia extranjera y dar prioridad a CODELCO en la expansión del sector.

Por otra parte, tanto respecto de las ETs que ya están en el país como de otras que eventualmente vengan, conviene considerar alternativas de política.¹⁴

Una constatación previa es que el país tiene un poder de negociación potencialmente muy alto. Chile tiene experiencia, conocimientos tecnológicos y recursos e infraestructura de buena calidad.

Los objetivos de una política sobre el cobre deben considerar la expansión programada del sector para obtener un impacto positivo en la balanza de pagos, pero también en el desarrollo industrial y tecnológico. Dicha expansión puede no ser realizada exclusivamente por el Estado. Desde otro punto de vista, la política respecto del cobre debe ser compatible y reforzarse mutuamente con la expansión de otros sectores mineros.

La política debe ser selectiva, no puede ser general. Los criterios de negociación deben incluir el carácter de concesión de la explotación -la propiedad nacional del recurso no debería ser enajenable-; el monto de la tributación; y un adecuado

¹⁴. Los párrafos siguientes son tributarios de una conversación con Jorge Bande. Las opiniones, sin embargo, son personales.

control de la actividad, incluyendo planes de inversión, de producción y mercadeo. Otros aspectos negociables caso por caso incluyen tasas diferenciales de impuesto, depreciación, remesas y repatriación del capital, así como la relación deuda/capital en el aporte de las ETs.

3. Tecnología.

La inversión extranjera directa puede ser un importante canal de transmisión de la tecnología desarrollada en los países industrializados hacia naciones como Chile. Sin embargo, no es el único y, respecto de algunas situaciones, tampoco es el más importante.

La política tecnológica respecto de las ETs debe ser tributaria, y no sucedánea, de una política nacional de tecnología; ya que a su vez sólo tiene sentido en el contexto de definiciones básicas sobre el sector industrial. Ambos tipos de consideraciones exceden este trabajo.

Desde otro punto de vista, existen sectores portadores privilegiados del cambio técnico según indica la experiencia internacional. En ellos se concentra el progreso técnico y los gastos de investigación y desarrollo.¹⁵

La problemática tecnológica relacionada con la competitividad se refiere a los exportadores actuales o potenciales; a sus posibilidades de mejorar la oferta respecto de otros productores a lo ancho del mundo, o de conformar un nicho.

En relación a la sustitución de importaciones los problemas principales son el ajustado ritmo de protección y competitividad internacional, y los encadenamientos virtuosos de demanda y oferta. En el caso de las pequeñas producciones, se trata de encontrar tecnología adecuada, además de viabilidad financiera y apoyo estatal.

En cuanto a las necesidades básicas, se debería tener una política orientada a problemas muy específicos: salud, vivienda y educación masivas, entre otros. Aquí el problema principal no es la competitividad, sino la eficacia.

Es importante lograr que las empresas transnacionales se adecúen a las políticas, objetivos y prioridades nacionales de desarrollo, y que contribuyan positivamente a su logro y a la creación de la capacidad científica y tecnológica de Chile. Para ello es fundamental que el país defina sus objetivos y prioridades, y particularice en ellos el aporte esperado de las empresas transnacionales. Una vez definido el papel asignado a dichas empresas, su concurso puede ser activamente buscado, tanto respecto de aquellas firmas ya instaladas en el país como de otras empresas de diverso tamaño y origen.

La política industrial debería distinguir entre los diversos complejos tecnológicos industriales: la industria motriz en cada caso, así como la base técnica común cuando ello corresponda.

Más que hacer planes tecnológicos hay que hacer planes industriales con contenido tecnológico. La tecnología no es separable del aparato productivo, ni del área de salud y satisfacción de necesidades básicas, o de la investigación básica. El llamado Sistema Científico y Tecnológico puede coordinar, incentivar, subsidiar, dar becas, etc., pero no reemplazar las actividades científicas y tecnológicas.

Las empresas transnacionales son un agente principal de las telecomunicaciones regionales, nacionales e internacionales; las que constituyen una base indispensable para la aplicación de las nuevas tecnologías. Las políticas respectivas deben plantearse la racionalización de estos sistemas desde su inicio.

El sistema de control de la transferencia de tecnología exclusivamente desde el punto de vista de la balanza de pagos no sólo es inútil sino que además engañoso, porque da la impresión que se hace algo. Los principales resultados obtenidos se refieren a la balanza de pagos y no a la problemática tecnológica. La aplicación de los diversos regímenes en América Latina parece haber determinado una disminución de la tasa anual de pagos por tecnología, así como de la relación de estos pagos con las exportaciones del país receptor. Por otra parte, la intervención estatal ha mejorado la capacidad de las empresas receptoras para discernir y resistir la imposición de condiciones contractuales desventajosas; y ha logrado reducir los plazos de los contratos.

Respecto de la tecnología incorporada en equipos es necesario un cuidado especial, ya que ella suele iniciar cadenas de determinación tecnológica de costo creciente. La relación también sería continua en este caso, pero cada vez más gravosa para el receptor.

El sistema de patentes debe combinar la necesaria protección de la propiedad intelectual y sus frutos, con la posibilidad de una difusión eficiente de los conocimientos tecnológicos. Los medicamentos deben seguir sin poder ser objeto de patentamiento. Ello porque ha sido un principio regionalmente aceptado, cuyo desmantelamiento unilateral ahora se exige; porque las empresas transnacionales que vinieron a Chile conocían la ley antes de hacerlo; y porque en caso contrario los laboratorios nacionales y los consumidores se verán directa y fuertemente afectados.