

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1395
13 de junio de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**INVERSION EXTRANJERA EN AMERICA LATINA: TENDENCIAS
Y ASPECTOS INSTITUCIONALES */**

*/ Este documento fue preparado por el señor Fernán Ibáñez, con la asistencia de la señora Daisy Kohan, en su calidad de consultor de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, financiado con fondos del Gobierno de Italia, en el marco del Proyecto ITA/91/S85, "Mejoramiento de la capacidad de gestión de los servicios exteriores de América Latina".

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL. Este documento será presentado al Seminario sobre "Inversión Extranjera Directa y Transferencia de Tecnología entre Europa y América Latina", organizado por la Secretaría de la CEPAL y el Instituto para la Cooperación Económica Internacional y el Desarrollo (ICEPS) de Italia, a realizarse en Santiago de Chile, los días 27 y 28 de junio de 1994.

94-6-761

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. RESUMEN Y CONCLUSIONES	3
A. TENDENCIA E IMPACTO DE LA IED	3
B. FACTORES QUE AFECTAN LOS FLUJOS DE INVERSION	4
C. ASPECTOS INSTITUCIONALES	6
II. TENDENCIA E IMPACTO DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA	8
A. TENDENCIAS GLOBALES	8
B. LA IED EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	9
C. LA IED EN LOS PAISES DEL ASIA-PACIFICO	10
D. NUEVAS MODALIDADES DE IED	12
E. IMPACTO DE LA IED EN LOS PAISES RECEPTORES	15
1. La IED y la transferencia de tecnología	17
2. La IED y el comercio internacional	19
III. FACTORES QUE AFECTAN LOS FLUJOS DE INVERSION EXTRANJERA ..	22
A. ASPECTOS MACROECONOMICOS	22
B. EL MODELO DE COMPETITIVIDAD DE LAS NACIONES: UN DESAFIO PARA LOS PAISES EN DESARROLLO	26
C. MARCO LEGAL DE LA INVERSION EXTRANJERA EN AMERICA LATINA	30
1. Normativa de capitales extranjeros en países de la región	32
2. Mecanismos de protección de inversiones en países de la región	36
3. Conversión de deuda externa en países de la ALADI	37
D. MECANISMOS DE PROMOCION DE INVERSIONES	39

IV.	ASPECTOS INSTITUCIONALES	44
A.	MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PROMOCION Y REGULACION DE LA IED	45
1.	Instituciones involucradas en la promoción de inversiones	45
2.	La promoción: ¿tarea del Estado o del sector privado?	46
B.	EL ROL DE LOS SERVICIOS EXTERIORES	47
1.	Los organismos de las relaciones diplomáticas	47
2.	Papel actual de los Servicios Exteriores	47
3.	La agenda internacional y la definición de las estrategias nacionales	48
4.	Papel posible de los Servicios Exteriores	50

PRESENTACION

El presente documento busca identificar algunas de las tareas que, en el nuevo contexto de un mundo con relaciones económicas cada vez mas globalizadas, pueden desarrollar los servicios exteriores latinoamericanos para incentivar y facilitar la llegada de capitales extranjeros a la región. Las propuestas contenidas en él, surgen, por una parte, del análisis de lo que han sido los flujos y modalidades recientes de inversión extranjera directa (IED) hacia la región, y por la otra, de la experiencia práctica que sobre este tema han acumulado los autores, así como de discusiones mantenidas con responsables de organismos de promoción de inversiones tanto en la región como en países de otras latitudes.

Los sucesivos capítulos presentan las tendencias recientes de la IED, tanto en Latinoamérica como en el resto del mundo; los factores que más afectan a estos flujos y los mecanismos más usados en la promoción de inversiones. Se completa el estudio con un análisis del marco institucional que usan los países para la promoción y regulación de las inversiones y con el rol, que dentro de ese marco institucional, podrían cumplir los servicios exteriores.

El capítulo sobre tendencias e impacto de la IED aborda especialmente lo que han sido los flujos de inversion hacia América Latina y hacia Asia-Pacífico. Compara estas dos regiones porque ellas han sido las de mayor crecimiento económico reciente y por que el análisis de los caminos seguidos, en esta materia, por los países asiáticos puede resultar significativo para delinear las estrategias futuras de los países de la región. Al abordar el tema del impacto de la IED, éste se centra en la transferencia tecnológica y en el comercio internacional. Estas son, de hecho, las áreas que más interés han generado y en que más se ha notado la influencia de la IED en la región.

En el capítulo III, sobre los factores que afectan a los flujos de IED, el énfasis se ha centrado en la importancia de los equilibrios macroeconómicos y en los incentivos que, a través de las políticas macroeconómicas, proveen los países y sus gobiernos. Se ha excluido, sin embargo, un análisis detallado de mecanismos de incentivo financiero o tributario directo, pues ellos han sido poco usados en la región. También se ha incluido una descripción relativamente detallada de los actuales marcos regulatorios legales que los países de la región brindan a la inversión extranjera. Este análisis resulta necesario no sólo para entender la reciente evolución de las políticas latinoamericanas sobre el tema, sino también para situar el análisis y propuestas sobre el marco institucional con que concluye este estudio. Finalmente, el capítulo incluye una descripción sobre los mecanismos más usados en la promoción de inversiones, tema que también resulta necesario para el, ya mencionado, análisis institucional.

El capítulo sobre aspectos institucionales, con que concluye el estudio, se refiere primero al marco institucional predominante, en diversas realidades del mundo, para la promoción y regulación de la IED, para luego abordar el rol actual y posible de los servicios exteriores. Este capítulo no pretende, ni podría pretender, ser exhaustivo ni en su análisis ni en sus propuestas. El tema, de por sí vasto y complejo, ha sido abordado sólo en aquellos aspectos que dicen directa relación con la promoción de inversiones. Las propuestas, a su vez, resultan más bien

de una observación de algunos mecanismos que parecen haber funcionado, que de una elaboración académica de lo que "podría o debería" ser un servicio exterior ideal. Más que una serie de propuestas muy elaboradas, este capítulo, y por ende el estudio, se limita a poner sobre la mesa de discusión algunas visiones de la realidad que sirvan para estimular el análisis de alternativas futuras para los servicios exteriores de la región.

Los autores se hacen un deber en reconocer el estimulante insumo para este estudio de numerosos expertos, la mayoría de los cuales aparecen citados a lo largo del texto. Asimismo hay una serie de personas, tanto de organismos públicos como privados vinculados a la promoción de inversiones, que sería largo de enumerar aquí y que, sin saberlo, han contribuido a este estudio con opiniones compartidas con los autores a lo largo de estos últimos años. Vayan para ellos también nuestros agradecimientos.

I. RESUMEN Y CONCLUSIONES

A. TENDENCIA E IMPACTO DE LA IED

Durante la última década los volúmenes totales de inversión extranjera directa (IED) en el mundo, registraron un incremento sostenido hasta alcanzar en 1990 a US\$ 172 mil millones. En 1991 y 1992, el volumen total comenzó a caer, pero la captación de los países en desarrollo continuó subiendo hasta llegar a un total de US\$ 36 mil millones. De ese total, recibido por los países en desarrollo, América Latina y Asia Oriental captaron el 80%. La región ha mostrado un incremento de flujos a partir de 1990. Los principales países receptores de la región han sido, en términos absolutos, Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile. En términos relativos a su tamaño, algunas de las cifras registradas en países de la región han estado entre las más altas del mundo. Es, por ejemplo, el caso de Chile que durante varios años seguidos ha recibido inversión extranjera en volúmenes cercanos al 5% del PGB.

Los principales competidores para la región, como receptores de IED en la última década, han sido los así llamados países recientemente industrializados del Asia-Pacífico. Desde 1986 a la fecha, ellos acumulan el 50% de toda la inversión extranjera canalizada hacia los países en vías de desarrollo. Ultimamente, a la inversión proveniente de los países desarrollados, estos países han agregado los flujos de inversión intra-regional que se originan en los países que llevan más años de crecimiento (Corea, Taiwán, Singapur, Hong-Kong), y que tiene por destino el resto de los países de esa región. El modelo de apertura seguido por los países de Asia Oriental ha sido distinto al modelo de apertura reciente seguido por América Latina y ha estado bastante influido por el modelo de crecimiento seguido por Japón.

La crisis de la deuda en América Latina estuvo fuertemente ligada a la caída de flujos de IED y a su reemplazo, a principios de los 80, por flujos crediticios. Por otra parte, una de las consecuencias posteriores de la crisis fue la búsqueda de nuevos instrumentos destinados a atraer nuevos flujos de inversión. Así surgieron los mecanismos de conversión de deuda y los programas de privatizaciones. Ambos tuvieron como resultado un fuerte incremento de flujos de inversión hacia la región. Si bien algunos consideran que los flujos por conversión de deuda no constituyen IED propiamente tal, ellos atrajeron a muchos inversionistas que quedaron vinculados a la región y han seguido, luego, realizando inversiones por vía directa. La inversión a través de los mercados de capitales también ha ido creciendo en forma significativa. Muchas empresas líderes en la región han utilizado, además, el mecanismo de los ADRs (American Depositary Receipts), a través de los cuales ha estado llegando casi un 10% del financiamiento externo neto total a la región. Asimismo, los fondos por países ("country funds") han venido aumentando en forma sostenida y hoy hay más de 40 fondos regionales de inversión.

La inversión extranjera ha contribuido en muchas formas al desarrollo de las economías regionales. Las áreas en que más lo ha hecho han sido las de tecnología y mercados. En una economía mundial en que cada vez más lo que se transfiere son conocimientos y no recursos

naturales o productos, la capacitación de los recursos humanos pasa a ser más importante que las regulaciones para facilitar la transferencia de tecnología. La barrera de las patentes y las licencias es hoy día menos importante que la brecha del conocimiento técnico necesario para asimilar la tecnología implícita en las patentes y licencias. El mayor desafío para la región está no sólo en facilitar el acceso a capitales externos, sino en la elevación de capacitación de sus recursos humanos y en la absorción del concepto de calidad por esos recursos.

Una buena proporción del comercio mundial actual es un comercio intra-firmas. Una buena parte del dinamismo comercial de los países del Asia-Pacífico se explica por la adopción de un estilo basado en la creciente vinculación entre el comercio intra-firmas y la inversión intra-regional. Se ha producido una suerte de sinergia regional que facilita los incrementos de productividad, los aumentos de comercio y los aumentos de inversión. Las inversiones intra-regionales han comenzado recientemente a aparecer en América Latina, pero están comenzando a mostrar una dinámica que podría transformarlas en un elemento motor del desarrollo de la región.

B. FACTORES QUE AFECTAN LOS FLUJOS DE INVERSION

La experiencia parece indicar que un buen conjunto de indicadores macroeconómicos resulta esencial para atraer flujos significativos de inversión extranjera. Por otra parte, como parte de una suerte de círculo virtuoso, se constata que la llegada de flujos importantes de IED contribuye de manera significativa a mejorar los indicadores macroeconómicos del país receptor. Ello es particularmente cierto en un mundo de economías abiertas en que el "atractivo" de un mercado cerrado y cautivo ha dejado de ser una forma alternativa de atraer inversión extranjera. En este último caso la inversión en un determinado país era vista por el inversionista como un "peaje" para ingresar al mercado del país huésped y, como tal, se buscaba minimizar ese "peaje". Hoy, el inversionista analiza su inversión como un posicionamiento para mejorar la competitividad del conjunto de sus operaciones en el mercado globalizado. En ese contexto, y si los indicadores macroeconómicos del país receptor son los apropiados, debiera buscar maximizar la eficiencia de largo plazo de su inversión.

Por su parte, el país receptor deberá tomar sus decisiones buscando compatibilizar, a lo menos, tres objetivos: mantener flujos estables de entrada de capitales, sustentar un tipo de cambio competitivo y consistente con una estrategia exportadora de largo plazo, y asegurar una estabilidad de los agregados monetarios y de los precios. Para ello es importante que el capital externo no sustituya completamente el esfuerzo de ahorro interno, a fin de lograr generar la inversión que requiere el proceso de transformación productiva con equidad. Junto a los aspectos macroeconómicos hay áreas en que los gobiernos pueden contribuir substancialmente a facilitar la llegada de inversión externa. Ellas dicen relación con facilitar los incrementos de productividad y ésta se facilita con acciones en la capacitación de recursos humanos, con la dotación de infraestructura, con la facilitación de procedimientos, con los acuerdos comerciales tendientes a expandir mercados, etc.

Latinoamérica necesita actuar con agresividad estratégica tanto en el ámbito de la promoción de inversiones como en el de la generación de entornos favorables al desarrollo de la competitividad. Las condiciones de entorno favorable se encuentran descritas por M.E. Porter en su "Competitive Advantage of Nations". Los atributos allí identificados como básicos son: los factores de producción, la naturaleza de la demanda interna, la presencia en el país de otras industrias con inserción mundial, y las facilidades que da el país para establecer una estructura empresarial competitiva. Se atribuye, además, al Gobierno un rol como catalizador y propulsor que estimule a las empresas a elevar sus aspiraciones y a alcanzar altos niveles de competitividad entre sí. Todo lo anterior requiere de empresas con una gran capacidad y flexibilidad para adaptarse a las exigencias de la demanda, tanto local como externa; de un nuevo paradigma que cambia el concepto de la manufactura haciendo que los productos se asemejen más a los servicios, y de un nuevo enfoque que requiere una permanente actualización en los conocimientos de quienes se incorporan a él.

Por ahora se han dado pasos significativos en el marco legal que regula la inversión extranjera en la región. El cambio operado en América Latina respecto del tratamiento del capital extranjero ha significado un cambio histórico en las relaciones económicas con la comunidad internacional. Para muchos, hoy la región está a la vanguardia en materia de cambios en esta legislación. Se pasó en unos cuantos años de un enfoque esencialmente regulador a uno promotor, en que sólo algunas contadas áreas son excluidas. En sólo cuatro años se han dado pasos significativos en aspectos tales como: organismos nacionales competentes, autorización y registro, sectores reservados, modalidades de aporte, acceso a créditos internos, remesa de utilidades y de capitales. Asimismo se ha comenzado a negociar y firmar tratados de protección de inversiones con cláusulas de arbitraje internacional, cosa que hasta hace muy pocos años habrían sido impensables, y se han comenzado a negociar convenios de doble tributación.

La promoción de la inversión extranjera se ha transformado, en la actualidad, en una necesidad para los países. La competencia por atraer inversión hacia los diferentes países no es totalmente novedosa, lo que sí es nuevo es su agresividad y su intensidad. Hoy se gastan importantes sumas de dinero en campañas de promoción. Si no se usa una adecuada estrategia y un "timing" apropiado se corre el riesgo de que estas cantidades sean desperdiciadas. Hay poca información sistemática de costos y procedimientos. Hay menos información aún sobre mediciones de resultados y mediciones de beneficio/costo de las actividades de promoción. Ello valoriza significativamente la contribución que pueden hacer las agencias o personas con experiencia práctica en el tema. No todos los procedimientos son para todos los momentos.

Publicidad por medio de avisos o suplementos, participación en ferias, preparación y recepción de misiones empresariales, organización de seminarios empresariales, visita directa a empresas, creación de entes de servicio a inversionistas; son todos mecanismos de promoción que pueden ser usados, pero cada uno a su tiempo y en diferentes etapas de desarrollo de la actividad inversora en un país. La etapa de creación de imagen-país es necesaria, pero no puede anteceder a la de "poner la casa en orden". La etapa de los seminarios sectoriales también es necesaria, pero cuando ya está consolidada la imagen-país. Los esfuerzos de promoción no debieran comenzar en el exterior, sino que deben comenzar por actividades de mejoramiento

interno de procedimientos y servicios que den confianza a los inversionistas existentes que se transformarán, así, en los mejores promotores de nuevos inversionistas.

C. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Lo visto más arriba muestra la necesidad, de los países de la región, de actuar articuladamente en dos planos: al interior del país, desarrollando políticas que permitan generar un entorno favorable a la inversión y al estímulo a la competitividad; hacia el exterior, utilizando una estrategia agresiva e imaginativa de promoción de inversiones. No existe un padrón único para definir las características de las instituciones que se dedican a la promoción de inversiones. Ellas dependen de, o incluyen a, Ministerios, Agencias de Desarrollo, Instituciones Financieras, etc.. En la mayoría de los países, sin embargo, son instituciones autónomas y bastante especializadas y, en la totalidad de los países, son principalmente financiadas por el Estado. Ello se explica porque, a diferencia de lo que sucede con la promoción de comercio, en la promoción de inversiones los beneficios sociales exceden con mucho a los beneficios privados. Dicho de otra manera, en la promoción de inversiones no hay un beneficiario directo a quien "pasarle la factura".

Por otra parte, la promoción requiere de algunas habilidades y flexibilidades operativas que no siempre puede tener el Estado. Por ello se da el caso de instituciones mixtas en que el sector privado administra recursos de origen gubernamental, o instituciones públicas en que buena parte de los trabajos se hace por sub-contratos. Hay, también, actividades como, por ejemplo, la facilitación de trámites burocráticos, en las cuales el organismo gubernamental es el que tiene ventajas y credibilidad frente a sus pares. Por último, en aquellos casos en que se combina promoción con regulación o registro de la actividad, la naturaleza de la función hace que ella caiga, necesariamente, dentro del ámbito puramente gubernamental.

Dentro de este contexto, es necesario analizar el rol que hoy día tienen los servicios exteriores y preguntarse como podrían ellos colaborar a que la actividad de promoción de inversiones pueda ir haciéndose cada vez más eficiente. Por de pronto, los servicios exteriores de los países de la región, al igual que los de otros países, han ido viendo en años recientes como se ha ido ampliando y diversificando su campo de acción. A partir de la post-guerra el mundo ha ido sufriendo una acelerada diversificación de la agenda internacional en que aumenta explosivamente el número de países, el número de actores en cada país, la cantidad de interrelaciones entre los países, la velocidad de las comunicaciones, y la velocidad y cantidad de las transacciones comerciales.

Todo lo anterior tiende a erosionar la vigencia de una diplomacia en donde los asuntos políticos se manejen por canales distintos de aquellos reservados a las cuestiones técnicas o económicas. Al mismo tiempo, la variedad de temas a tratar hace absolutamente imposible que un sólo canal del Gobierno pueda manejar adecuadamente todos esos temas. Hoy ya no llama la atención ver que, en algunos países, la relación comercial externa la lleva un determinado

ministerio, que la promoción de inversiones la realiza otro ministerio, y que la relación política la lleva un tercer ministerio. ¿Significa ésto que hay que renunciar a la coordinación?. ¿O significa acaso que hay que insistir en estructurar una especie de Megaministerio de Relaciones Exteriores? El estudio concluye, describiendo algunos ejemplos que llevan a pensar que lo primero no es eficiente y lo segundo no sería ni práctico ni posible.

En el tema específico de inversiones extranjeras hay un campo fructífero para coordinación entre los servicios exteriores y los ministerios u organismos especializados. Más aún, hay algunas funciones en que los servicios exteriores, y en particular los diplomáticos acreditados en los países de origen de las inversiones pueden y deben jugar un rol primordial. El rol de "antena de negocios" que puede desempeñar un diplomático acreditado en otro país, es difícilmente reemplazable por un organismo situado en el país de origen de ese diplomático. A condición, claro está, que ese diplomático tenga una visión moderna y con un enfoque económico para su misión. La creación de una red paralela de agentes de negocios tiene un costo que no se justifica para los países de la región y es de una ineficiencia poco defendible. Experiencias de algunos países de la región muestran que una adecuada coordinación del servicio exterior con la respectiva agencia de promoción de inversiones puede dar excelentes resultados y multiplicar los recursos disponibles para esa función.

Una forma un tanto novedosa de imaginar la función de los servicios exteriores es la "diplomacia prospectiva" en que el diplomático además de representar a su país hacia afuera, hace prospección económica para su país hacia adentro. Esta forma de diplomacia no la han establecido los textos, sino los hombres de negocios. Para ellos, la primera fuente de información respecto de lo que pasa en el país en el que quieren invertir no es el diplomático de ese país de quien, con justa razón, suponen que trata de mostrar una buena imagen de su país, sino el diplomático del país del inversionista acreditado en el país en el que se quiere invertir. De él se espera una actitud más objetiva y crítica.

II. TENDENCIA E IMPACTO DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA

A. TENDENCIAS GLOBALES

Numerosas publicaciones muestran los flujos de inversión extranjera directa (IED) en el mundo. Durante la última década los volúmenes se incrementaron en forma sostenida, en especial a partir del segundo quinquenio de los 80, para alcanzar, en 1990, cerca de US\$ 172 mil millones. En 1991 y 1992, se registró una caída en el total de la IED; sin embargo, para los países en desarrollo la captación ha continuado subiendo, llegando en 1992 a US\$ 36 mil millones, lo que representa un 33% de incremento, con respecto al año anterior.

Entre 1980 y 1990, los flujos de inversión se orientaron, principalmente, hacia los países desarrollados. Hacia fines de la década, los países de Europa Occidental habían llegado a captar hasta el 53% de los flujos totales de IED. En 1991, a pesar de la baja relativa en los valores globales, continuaron mostrando un incremento y llegaron a un 57% del total.

Dentro de los países desarrollados, Estados Unidos sufrió el mayor impacto decreciente en la captación de IED. En efecto, la inversión hacia Norteamérica cayó desde un promedio de 37% en el primer quinquenio de la década de los 80 a un 26% en 1990, y a un 11% en 1991, igualando en la práctica los US\$ 16 mil millones que recibió Latinoamérica.

La disminución de los flujos globales de IED se atribuye, principalmente, a la recesión en los Estados Unidos, en Japón y en la CEE. Esos países, de la llamada "tríada", son a la vez los mayores proveedores y receptores de IED y explican, en promedio, cerca de las 3/4 partes de los flujos totales.

El comportamiento de las corporaciones transnacionales, fue otro factor de gran importancia, tanto en la variación de los flujos como en su distribución. Durante la década de los 80, y como respuesta a la globalización de los mercados, adoptaron un cambio de estrategia que se tradujo en la instalación de empresas subsidiarias en diversos países. En algunos casos, como en los países de la CEE, se buscaba un posicionamiento al interior de nuevos megamercados; en otros, específicamente los países asiáticos y latinoamericanos, se buscaba aprovechar al máximo las ventajas competitivas de cada mercado con el objeto de producir en ellos para la exportación.

Los países en vías de desarrollo, por su parte, han mostrado un crecimiento interesante como receptores de IED. En 1992, superaron posiciones alcanzadas en períodos anteriores a 1985, llegando a captar el 33% de los flujos totales. Las principales regiones receptoras han sido

Latinoamérica y Asia Oriental. Entre ambas acumulan por sobre el 80% del volumen de inversión destinada a los países en desarrollo.^{1/}

B. LA IED EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Hasta 1980, América Latina había captado, tradicionalmente, más del 50% de los flujos de inversión extranjera directa destinada a los países en desarrollo. Durante la última década decreció sustancialmente su participación, llegando a captar, en 1990, sólo el 33% de estos flujos. A partir de ese año, sin embargo, comenzó a repuntar para llegar al 38% en 1991, y al 40% en 1992.^{2/} Los principales países receptores de Latinoamérica, en valores absolutos, son Brasil, México, Argentina, Colombia y Chile, que concentran el 65.4% de los flujos acumulados totales en los últimos 20 años. En términos relativos hay países de la región, como Chile, que han recibido por varios años cifras cercanas al 5% del PGB en inversión extranjera.

Históricamente, EEUU ha sido el mayor proveedor de inversión extranjera hacia Latinoamérica, seguido de Europa y, en menor grado, Japón. El objetivo de las inversiones de EEUU, a través de sus subsidiarias, se dirigió, en un comienzo y en respuesta a las políticas predominantes en la época, hacia las industrias sustitutivas de importaciones. Las exportaciones no fueron necesariamente un objetivo para dichas corporaciones, aún cuando contribuyeron a incrementar los flujos exportadores, no alcanzando niveles relevantes debido a que se concentraron más bien en ventas locales.^{3/} Más recientemente esas inversiones se han ido orientando hacia industrias procesadoras de materias primas y hacia industrias con vocación exportadora.

Las principales inversiones se orientaron a la industria química y la de maquinaria y equipos, caracterizadas por provocar la competitividad de las empresas locales que intentaban adentrarse en los mercados externos. En el pasado, en períodos más regulados para la IED, los gobiernos de Latinoamérica buscaban a los inversionistas extranjeros, cediéndoles mercados protegidos, para explotar industrias con mayor incorporación de tecnología en su producción (por ejemplo, químicas o de maquinaria y equipos) confiados en que ésta sería transferida a las industrias locales. A menudo, obligaban a las corporaciones a asociarse con empresarios nacionales en cierto tipo de producciones (petroquímicos, autopartes, equipos de computación, etc.). Estas políticas, miradas en perspectiva, no condujeron a resultados muy exitosos. De hecho, ya es casi un lugar común que luego de la crisis de los 80, se tornó urgente la

1/ Miller, Robert R. y Marius A. Sumlinski. Trends in Developing Countries 1994. Statistics for 1970-1992. Discussion Paper No. 20. IFC.

2/ UNCTAD (1993)

3/ Michael Mortimore: A New International Industrial Order II: Incorporation or marginality for developing countries?. CEPAL/CET, Octubre 1992.

reconversión de las actividades de sustitución de importaciones hacia una de mayor apertura y con más énfasis en las posibilidades exportadoras.

Los principales competidores de América Latina y el Caribe, como receptores de la IED mundial durante los 80, han sido los llamados países recientemente industrializados, entre los que se encuentra la mayor parte de las naciones del área Asia-Pacífico, a los cuales se agregan, en el último período, los países de Europa del Este.

C. LA IED EN LOS PAISES DEL ASIA-PACIFICO

Desde 1986, las naciones de la región del Asia-Pacífico se han convertido en los mayores receptores de IED entre los países en vías de desarrollo, acumulando hacia fines de la década, el 50% de los flujos totales.

Varios factores incidieron en esta fuerte atracción de inversión. Entre ellos cabe destacar: el alto crecimiento económico sostenido durante las dos últimas décadas; el potencial del mercado interno de su población, apoyado por una muy equitativa distribución del ingreso; la apertura de sus economías y el consiguiente crecimiento de su comercio exterior; el desarrollo de una infraestructura adecuada; la calidad del capital humano y la fuerte inversión en su mejoramiento que permitió significativos aumentos de productividad.

Al analizar los orígenes de la IED, en cuanto a la composición según países fuente, se observa, en años recientes, una disminución de los flujos provenientes de los países desarrollados, y un incremento de los flujos intra-regionales provenientes de países en desarrollo de la propia región asiática. De entre los países desarrollados, es Japón el que más recursos ha destinado a la zona especialmente en el último período.

El flujo de inversión japonesa hacia el exterior, durante los 70 y parte de los 80, se basó en tres factores que dicen relación con la situación interna del país: apreciación del yen, desregulación de la IED en Japón, y aumento del nivel interno de ingresos salariales. La inversión se concentró en países en desarrollo por el bajo costo de mano de obra en las industrias intensivas en el uso de este factor (textiles, maquinaria eléctrica). En el período 85-89, el ajuste del tipo de cambio del yen con respecto al dólar,^{4/} los conflictos comerciales entre Japón, EEUU y la CEE, la escasez de mano de obra y la internacionalización del sistema bancario, contribuyeron a que Japón extendiera sus inversiones en EEUU y Europa, a un nivel sin precedentes, sin por ello descuidar la expansión de sus inversiones entre los países del Asia Pacífico.

^{4/} Aumento importante del yen con respecto al dólar.

Las firmas japonesas utilizaron una estrategia diferente a la de las corporaciones de EEUU. La inversión extranjera japonesa ha consistido en la búsqueda de una mayor competitividad internacional, por medio de la diversificación del sistema de producción, en la fusión y adquisición de empresas en países principalmente de su entorno geográfico, y en asegurar el abastecimiento de materias primas para sus propias industrias. El traslado de las operaciones menos rentables hacia áreas de costos de producción menores,^{5/} verticalizando y al mismo tiempo internacionalizando su producción, les permitió además centrar sus objetivos en el incremento del comercio internacional.

Los llamados países recientemente industrializados del Asia (ANIES-4) ^{6/} invirtieron de manera intensiva y extensiva en los ASIAN-4,^{7/} utilizando la misma estrategia japonesa de búsqueda de bajos costos de mano de obra. Hacia el interior, actuaron atrayendo inversión desde los países desarrollados, incorporando industrias intensivas en tecnología e investigación y desarrollo.

Actualmente, canalizan la IED hacia las industrias intensivas en mano de obra de otros países en desarrollo. La pérdida del acceso al Sistema Generalizado de Preferencias de los EEUU, los indujo a la búsqueda de países desde donde exportar hacia uno de sus mercados demandantes más importantes (textiles, confecciones, calzado, productos petroquímicos, acero, relojes y productos de vidrio). Por la misma razón, un volumen importante de sus inversiones se destina al propio EEUU, asegurando así el acceso irrestricto a ese importante mercado importador. Su penetración en este mercado les permite, además, acceder a altas tecnologías. La aplicación de la misma estrategia de penetración se está llevando a cabo en los países de Europa: acceden en los países desarrollados a la tecnología, y a los bajos costos de mano de obra en los países de Europa oriental.

Incorporando industrias más intensivas en mano de obra y semintensivas en tecnología, los ASIAN-4 se agregan a esta concertación técnico-industrial, repitiendo, y según diversos autores, mejorando el modelo anterior. Con un crecimiento que ha superado al de sus vecinos están, sin duda, arrastrando dentro de esta corriente a otros países del Asia como China, India, Vietnam, entre otros.

^{5/} Especialmente en mano de obra y por la abundancia de materias primas.

^{6/} ANIES-4 ("Asian Newly Industrialized Economies"): Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwán.

^{7/} ASIAN-4: (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental): Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

D. NUEVAS MODALIDADES DE IED

La crisis de la deuda externa en América Latina tuvo como consecuencia una notoria disminución de los flujos de IED hacia la región. Las economías nacionales se deterioraron por el peso del servicio de la deuda. La escasez y encarecimiento de las fuentes de financiamiento obligaron a los Gobiernos latinoamericanos a adoptar medidas de control monetario, que restringieron el consumo interno y redujeron las importaciones con el objeto de generar excedentes de exportación. También se diseñaron nuevos instrumentos destinados a atraer flujos de inversión a fin de acrecentar la disponibilidad de capitales y suplir, al menos parcialmente, la escasez de fuentes crediticias internacionales.

Países como Chile se abocaron tempranamente a la tarea de promover sus exportaciones, elevando el valor de la tasa de cambio real, a privatizar las empresas hasta entonces en poder del Estado, y a iniciar una campaña de promoción de la inversión extranjera, sin restricción de sectores, y usando mecanismos de conversión de deuda en capital. Estas y otras iniciativas fueron luego puestas en práctica por México, Brasil y Argentina y otros países de la región.

Pasado el período inicial de reticencia hacia la región, principalmente por la falta de claridad en programas para enfrentar la crisis, los inversionistas encontraron incentivos especiales en la compra de activos a valores de recesión, en la apertura hacia la explotación de los abundantes recursos naturales, y aceptaron el desafío de aventurarse en la reorganización y modernización de las grandes empresas privatizadas. La inversión extranjera por esta vía llegó a volúmenes importantes. En Chile alcanzó a cerca del 75 % de la inversión registrada entre 1985 y 1989 (después se hizo poco atractiva debido al alza de los papeles de deuda externa chilena en los mercados internacionales); en Brasil alcanzó al 55 % y en México a poco más del 31 %.^{8/}

En la opinión de muchos estudiosos del tema es discutible si el mecanismo de conversión de deuda es propiamente un mecanismo de inversión extranjera directa. Lo concreto, sin embargo, es que los inversionistas que usaron el mecanismo, aportaron no sólo capitales a la región, sino que también incorporaron nueva tecnología y técnicas de administración y contribuyeron, además, a crear un ambiente más favorable a la inversión extranjera. En el caso chileno, por ejemplo, cuando el mecanismo de conversión de deuda se hizo menos atractivo, hacia fines de 1989, se mantuvo el ritmo de inversión mediante una vía más convencional como el DL 600, o "Estatuto del Inversionista Extranjero".

Hacia 1990, México, Brasil, Argentina y Venezuela estaban usando activamente mecanismos combinados de conversión de deuda e IED para la privatización de empresas

^{8/} Calderón, A. Industrialización y Desarrollo Tecnológico. Informe No. 14. Naciones Unidas. Septiembre, 1993.

estatales. A esa altura eran ya frecuentes en la región los traspasos de importantes empresas de los sectores electricidad, comunicaciones y transporte aéreo, hacia inversionistas extranjeros.

A comienzos de los 90, las privatizaciones se incrementaron no sólo en los países en desarrollo, sino también en los industrializados. Lo destacable en esta materia es que las privatizaciones no se han referido únicamente a plantas industriales, sino a un conjunto de actividades que van desde los servicios financieros hasta infraestructura, incluyendo la generación y distribución de energía eléctrica, las comunicaciones, el transporte aéreo y las instalaciones portuarias. Se estima que entre 1988 y 1992, los gobiernos latinoamericanos recibieron retornos por venta de activos estatales que superan los US\$ 40 mil millones. En México, Argentina, Brasil y en términos más moderados, también en Venezuela y Chile, los inversionistas extranjeros han aportado cerca de US\$ 11 mil millones en la licitación de activos de países latinoamericanos. Países como Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay, se han sumado recientemente a esta tendencia privatizadora.

Además del incremento en el flujo de recursos hacia la región, el proceso privatizador tiene un efecto de ahorro fiscal y de generación de riqueza por el incremento de eficiencia, especialmente en las empresas de servicios. Las empresas que se habían visto enfrentadas a situaciones de déficit presupuestario, habían sufrido un gran deterioro en sus instalaciones por la incapacidad de generar recursos que permitiesen una adecuada mantención, y estaban asimismo impedidas de realizar inversiones conducentes hacia la modernización y por ende, hacia la mejor satisfacción de las necesidades de los usuarios. Algunos ejemplos destacables en el caso de Chile se refieren a los avances logrados en el área de telecomunicaciones, luego de las privatizaciones de la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).

Las inversiones a través de los mercados de capitales también se han convertido recientemente en un mecanismo atractivo de inversión extranjera. Los mercados de capitales en varios países de Latinoamérica (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) han visto crecer significativamente los montos de capitales de origen extranjero que se transan en ellos. Las facilidades en los controles de cambios y la eliminación de restricciones para la participación extranjera, han permitido un significativo impulso y un rápido crecimiento de las inversiones en acciones. Algunas empresas líderes de la región han utilizado, también, el mecanismo de los "American Depositary Receipts" (ADR) para la colocación de nuevas acciones en los mercados bursátiles del mundo, especialmente en EEUU. En 1992, cerca del 7% del flujo total de financiamiento externo neto de la región (aproximadamente, US\$ 62.000 millones) provino de este mecanismo.^{9/} Empresas argentinas, brasileras, venezolanas, chilenas y mexicanas han utilizado este mecanismo de financiamiento para realizar nuevas inversiones a través de estos aumentos de capital, ya sea en empresas locales como también para orientarlas al exterior. En

^{9/} CEPAL. América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago, 1994.

Chile, empresas tanto industriales como de servicios han colocado volúmenes que superan los US\$ 500 millones de dólares en los últimos 4 años (CTC, CCU, Chilectra, MASISA, MADECO, etc.).

Una forma especial de inversión en los mercados de capitales corresponde a los Fondos de Inversión por países ("Country Funds"), cuyo objetivo es el de facilitar la inversión extranjera en los nuevos mercados de valores emergentes en los países en desarrollo, manejando una cartera de acciones que se transa en las bolsas locales. Se estima que hacia fines de 1993, había más de 40 fondos operando con carteras regionales, y otros 20 estaban especializados en países específicos.

En relación a las Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Zonas Francas Industriales, no se cuenta con antecedentes exactos en cuanto a cifras de inversión extranjera; sin embargo, se considera como uno de los sectores más dinámicos en la atracción de ésta. Cerca de 80 de las 200 zonas de este tipo que se encuentran en los países en desarrollo en todo el mundo, se ubican en América Latina y el Caribe. Ellas proporcionan más de un millón de empleos. Su desarrollo ha permitido expandir las exportaciones en forma importante, incorporar tecnología y "know-how", principalmente a través de la operación de "joint-ventures", dado que en la generalidad de los casos se trata de empresas extranjeras de tamaño mediano o pequeño que recién inician sus inversiones en el exterior. Esta característica, a su vez, ha dado lugar a una gran proliferación de empresas locales de tamaño mediano y pequeño, que proveen de partes y piezas, servicios de transporte, embalajes, etc. Estas actividades resultan particularmente importantes cuando estas zonas especiales se encuentran alejadas de las zonas urbanas, ya que en la mayoría de los casos, se localizan en áreas menos pobladas, cercanas a puertos de embarque o a zonas fronterizas. A los gobiernos les ha significado otorgar concesiones especiales, incluyendo incentivos fiscales y tributarios, pero les ha otorgado una herramienta para incorporar áreas geográficas con pocas posibilidades de desarrollo o con escasos recursos naturales, al proceso productivo nacional.

Por su carácter básicamente industrial, las zonas especiales han facilitado la introducción de procesos de automatización y la transferencia de tecnología. Los inversionistas han utilizado estas áreas como una plataforma para acceder a mercados en los que han sobrepasado las cuotas de importación. Particular importancia tienen en este contexto, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y el programa de maquiladoras de México, que han permitido a diversos países, especialmente de Asia, el mayor acceso a los mercados de EEUU desde localizaciones geográficas cercanas. En casi todas ellas es posible encontrar Zonas de Procesamiento de Exportaciones (ZPEs). En América del Sur, se encuentran también algunas iniciativas de ZPEs, Zonas Francas, Regímenes de Importación Temporal e Industrias Maquiladoras.^{10/}

A título ilustrativo cabe una breve referencia a las características de las modalidades de IED utilizadas por los países orientales. El marco regulador en los países del Asia-Pacífico sufrió

^{10/} Para más detalles ver Calderón A., CEPAL, 1992 y Nota referencial No. 9, anterior.

un proceso de liberalización motivado por el incremento en los salarios y la escasez de mano de obra para el desarrollo de las actividades intensivas en este factor de producción. A comienzos de los 80, se permitió que la propiedad de las empresas receptoras llegara hasta el 100% de participación extranjera y se autorizó la reactivación industrial de empresas cerradas por razones tales como protección de la industria local. Hacia la segunda mitad de la década, nacieron los incentivos fiscales en algunas áreas de interés local o bien hacia la promoción de las exportaciones, con el objeto de permitir la incorporación de tecnologías avanzadas que incrementaran la producción y mejoraran la competitividad en el exterior.

Dentro de los esquemas de atracción de IED más usados por los países del Asia-Pacífico, están los parques industriales, las zonas económicas especiales y las zonas de procesamiento de exportaciones (ZEPs). En ellas es posible encontrar una amplia gama de incentivos fiscales y facilidades de infraestructura, que permiten tanto a los inversionistas extranjeros como locales, un gran número de ventajas cuando sus producciones se orientan a la exportación. Los mejores ejemplos de la aplicación de incentivos para atraer la IED, se encuentran en las llamadas "zonas de procesamiento", que han arrojado positivos resultados, de Corea, Filipinas, Malasia y Taiwán, provincia de China. Ejemplo que ha sido seguido por países vecinos como Bangladesh, China, Sri Lanka, Tailandia y Vietnam.

Otra característica importante es la creación de instrumentos a nivel internacional, regional y bilateral, que otorgan garantías a las empresas transnacionales que invierten en países asiáticos del Pacífico. Los ASIAN-4 son un ejemplo de un vehículo de coordinación de las políticas de inversión y el desarrollo de programas comunes destinados a incrementar los flujos de inversión. Un variado número de acuerdos y convenios de complementación y cooperación económica han fortalecido su poder de negociación frente a otros países receptores de IED.

E. IMPACTO DE LA IED EN LOS PAISES RECEPTORES

La liberalización de las políticas hacia modelos de desarrollo de orientación externa,^{11/} tuvieron una participación decisiva en los cambios que han estado ocurriendo en materia de flujos comerciales y de la IED y han incrementado en forma importante la participación del sector privado en la generación del PIB.

Las corporaciones de EEUU, que durante los 80 comenzaron a realizar algunos ajustes en sus operaciones, dirigieron sus inversiones hacia países latinoamericanos que habían desarrollado mayores ventajas comparativas y se encontraban más preparados para participar en

^{11/} Con predominio de las fuerzas del mercado, políticas claras sobre la privatización de empresas, reformas fiscales orientadas al control del gasto público, gran participación en la economía internacional, incluyendo entre ellas los efectos de las crisis recesivas y las de alto endeudamiento, entre otras.

actividades de ensamblaje y abastecimiento de equipos eléctricos y de transporte. Dicho proceso incluyó también a Canadá, Europa y los ANIES-4. México, en particular, se ha incorporado en forma importante en las áreas de transporte y maquinaria eléctrica. La importación de bienes intermedios y productos terminados desde empresas filiales de las corporaciones se ha incrementado ostensiblemente en los últimos 10 años.

Las inversiones en la región se han ido orientando, según las coyunturas, a los diferentes sectores de la economía. Aumentaron su importancia relativa en recursos naturales al alejarse del peligro de las nacionalizaciones. Las grandes empresas de EE.UU., Nueva Zelandia, Japón, Australia y países europeos, han realizado importantes inversiones en los sectores minero, forestal y de productos agrícolas de exportación. Entre los países latinoamericanos con mayor volumen de inversiones en el sector primario se destaca Chile. En él, la minería representa una contribución por sobre el 50% del stock de IED, concentrada principalmente en minería de cobre y oro. La fruticultura y el sector forestal representan en conjunto otro 20% de la IED. Países como Perú y Bolivia comienzan también a atraer importantes flujos de inversión minera.

Las inversiones en el sector secundario o de manufacturas comenzaron a llegar en el período de vigencia del modelo sustitutivo y se orientaron de preferencia a los países con mayor mercado interno. Su volumen fue importante en Argentina, Brasil, México y Venezuela, con porcentajes que van desde el 60 a casi el 80% del stock de IED en dichos países. En Colombia, a mediados de la década de los 80, se produjo un cambio que dio paso a una distribución casi equitativa de la IED en los sectores primario y secundario, con participaciones cercanas al 45% en cada uno.

Las inversiones en el sector terciario van siguiendo el ritmo de la nueva economía mundial que muestra un desarrollo creciente de los servicios. La alta y creciente participación del sector terciario en el PIB y en el empleo, lo han convertido en el sector de mayor importancia actual en la mayoría de las economías y domina en todas las economías desarrolladas. Los servicios intermedios que se emplean como insumos en la producción de bienes y otros servicios, aumentan el valor agregado a la producción interna, especialmente en aquellos productos de alta tecnología. Alrededor del 50% de la masa de IED y de 50 a 55% de los flujos anuales están en servicios. Sólo el 10% se considera transable y es objeto de comercio internacional. El desarrollo de los servicios ha seguido el mismo ritmo en la región y ha estado atrayendo fuertes corrientes de capitales externos hacia países como Argentina, Venezuela, México y Chile. Esta corriente ha sufrido un impulso adicional con la reciente pero vigorosa apertura de los servicios públicos hacia la inversión privada.

En cada uno de los sectores arriba indicados la inversión extranjera ha contribuido al desarrollo de la región. En algunos casos, como la minería, aportando fundamentalmente capitales para la realización de megaproyectos que difícilmente podrían haber sido financiados localmente. En otros casos, como las manufacturas o los servicios, su aporte ha sido más significativo en tecnología y mercados, que en capitales. En ambos casos, cabe destacarlo, su auge reciente llegó en un período en que los financiamientos internacionales por la vía del crédito eran difícilmente accesibles para la región. De hecho, muchos de los grandes bancos

extranjeros empezaron a retornar a la región acompañando a sus grandes clientes. Aparte de los impactos financieros y de otros órdenes, hay dos áreas específicas en que interesa explorar más en detalle la contribución de la inversión extranjera. Ellas son las de transferencia tecnológica y la de comercio internacional.

1. La IED y la transferencia de tecnología

Ya es un lugar común que la ciencia y la tecnología están hoy redefiniendo la forma en que se desarrollan los países. Desde el decenio de los 70, el crecimiento económico se ha asociado más a la tecnología, a la investigación y al desarrollo que al aprovechamiento de recursos naturales, lo que se refleja en el hecho de que la producción misma emplea menos materiales, más especialistas, más conocimientos y aún mucho más tecnología. Las nuevas técnicas de comunicación e informática acortan las distancias entre los agentes económicos, e internacionalizan las operaciones. Las concesiones de licencias tecnológicas podrían perder, a corto plazo, toda su efectividad, no sólo por el efecto de la obsolescencia, sino porque cada vez requieren más de recursos humanos mejor capacitados. La presencia de las grandes empresas obliga a los países en vías de desarrollo a mantener cuadros técnicos capaces de absorber y, más aún, aplicar la transferencia tecnológica. La falta o disponibilidad de estos cuadros resulta decisiva para los inversionistas extranjeros en su decisión de localizarse en uno u otro país.

La década de los 80 confirmó que las principales fuentes de la innovación tecnológica son la investigación y el desarrollo (I+D). Los países industrializados han intensificado sus esfuerzos en ambos sentidos. En EEUU, Alemania y Japón, de un gasto equivalente al 2.2% del PIB en 1983, se ha elevado por sobre el 3% a comienzos de los 90. Los recursos humanos en el orden científico y tecnológico también han aumentado notablemente. El sector privado se ha incorporado a estas tareas de I+D, entrando a participar en más de un 50% del gasto total de los países industrializados. Entre 1981 y 1986, la inversión privada en EEUU y Japón creció cerca del 10%. En Alemania Federal aumentó 7.6%. El incremento de la participación del sector privado en esta materia es de crucial importancia para los países en desarrollo que reciben inversión directa de las naciones industrializadas, por cuanto, en alguna medida, estos flujos tecnológicos pueden ser transferidos hacia centros productores menos desarrollados. El seguimiento de las actividades de desarrollo tecnológico entre países industrializados, como asimismo de las alianzas estratégicas, debiera servir de base a los países de América Latina y el Caribe, para la formulación de políticas de inversión extranjera que privilegien transferencia tecnológica y el desarrollo de proveedores de bienes y servicios con mayor contenido tecnológico.

En el decenio de los 80 casi el 95% de todas las alianzas tecnológicas estratégicas ocurrían entre firmas de los países desarrollados,^{12/} y más de la mitad de ellas, con una

^{12/} Naciones Unidas. Informe sobre la inversión en el mundo. 1992 - Las empresas transnacionales como motores del crecimiento.

fuerte orientación de I y D. Los países en desarrollo, particularmente los ANIES-4, participaron en no más del 13% de dichas alianzas.

Las universidades han entrado a formar asociaciones directas con las empresas, complementando los esfuerzos de ambos y, más importante aún, los conocimientos de ambos. En otras palabras, la lucha por la sobrevivencia tecnológica ha generado una compleja trama de relaciones de competencia y de cooperación que compromete gobiernos, empresas e institutos de investigación.

Lo anterior, ha traído algunas consecuencias en el plano regional latinoamericano. En el marco de las estrategias de los países industrializados tendientes a ampliar y fortalecer la protección de la tecnología, se impulsan cambios sustanciales en la propiedad intelectual y la adopción de estándares universales, aplicables por igual a todos los países.^{13/}

El rápido cambio tecnológico que se presenta con el nuevo paradigma de las tecnologías de punta y de todas las actividades relevantes como resultado del importante desarrollo que han experimentado la tecnología de la información, la biotecnología, la microelectrónica, presentan un desafío de proporciones a los países del área.^{14/}

Para América Latina, este desafío contempla no sólo el mejoramiento de los niveles de acceso a los capitales extranjeros, como se aprecia en los enormes cambios producidos en las diversas normas que hoy se muestran cada vez más permisivas y abiertas a la inversión foránea, sino también a la elevación del concepto interno de calidad de los recursos humanos. Se observa una tendencia creciente de los gobiernos a mejorar, en forma ostensible, el acceso a la educación y a la capacitación profesional y técnica. Por otra parte, el incremento de la capacidad productiva de los distintos protagonistas en la cadena de producción incluye como factor predominante la "cultura de la calidad", como parte intrínseca del bien que se produce. Ello significa converger hacia un lenguaje común en la interpretación de la tecnología, facilitando así la transferencia del conocimiento entre los factores involucrados en el proceso de generación de riqueza.

Los países en desarrollo de América Latina, constatan que la brecha tecnológica se ha ampliado considerablemente y que no cuentan con un amplio espacio para maniobrar. A cien años de la implantación del sistema de patentes en el mundo, se verifica que ha servido fundamentalmente como instrumento de dominio de mercado por parte de los propietarios de las

^{13/} REFLEXIONES DE CARACAS, UNCTAD, PRODEC. Reforma del sistema internacional de propiedad intelectual: implicaciones para América Latina. Carlos Correa.

^{14/} REFLEXIONES DE CARACAS. op. cit. Tecnología, comercio y desarrollo en América Latina en los 90. "Transferencia de tecnología y el proceso de industrialización en América Latina". M. Fajardo de Savarín. ONUDI.

patentes de los países desarrollados. Una gran cantidad de patentes concedidas a países latinoamericanos en los últimos 20 ó 30 años no fueron utilizadas, sino más bien sirvieron para evitar la intervención de competidores. En esos casos no hubo ni desarrollo ni transferencia tecnológica. Cabe, entonces, preguntarse si no hubo más bien una incapacidad de incorporar ese conocimiento que estuvo, de una u otra forma disponible, si no para ser utilizado directamente, tal vez para contribuir a crear una inquietud entre los receptores de dicho conocimiento.

En párrafos anteriores se ha destacado la incorporación de tecnología mediante el uso de canales como la IED en sus diferentes formas, destacándose la importancia que ha tenido la instalación de subsidiarias de grandes empresas transnacionales en los países en desarrollo, las privatizaciones y la apertura de las zonas especiales, fundamentalmente a través de la formación de "joint-ventures". Estos primeros canales de transferencia tecnológica deberían servir como pivotes, para introducir los cambios necesarios en la base productiva que eviten desperdiciar las oportunidades de acceder a la tecnología por la vía de la atracción de IED, siguiendo tal vez el ejemplo de los países del área Asia-Pacífico en la formación de alianzas estratégicas interregionales.

2. La IED y el comercio internacional

Desde la última década se ha establecido un vínculo cada vez más estrecho entre el capital extranjero y el comercio internacional. Gran parte de la IED que ha llegado a los países en desarrollo se ha canalizado hacia los sectores exportadores, debido a un activo rol en esa inversión por parte de las empresas transnacionales. Si bien una porción importante del comercio resultante involucra transacciones intrafirmas, ellas han contribuido, en gran medida, a incrementar los flujos exportadores. Esta modalidad ha sido una consecuencia de los esfuerzos de las empresas transnacionales por adquirir competitividad internacional mediante el aprovechamiento de las economías de escala y de las ventajas comparativas locales. Para América Latina y el Caribe, los datos sobre las mil empresas más grandes de la región, nacionales y extranjeras, indican que las transnacionales generaron, en 1991, el 22% de las exportaciones totales y sobre el 44% de sus exportaciones de manufacturas.

Los flujos exportadores de los países asiáticos, por su parte, se ubican cada vez más dentro de un contexto intrarregional, en una proporción que en el quinquenio 86-90 se incrementó desde un 34% a un 45%; lo mismo ha ocurrido con el comercio intraindustrial horizontal. La gran demanda de bienes manufacturados de los ANIES-4 se complementa con el crecimiento, también importante, de las exportaciones de bienes del mismo tipo, transformando a los países componentes de este grupo en el segundo mayor proveedor de los países de la región.

Los flujos comerciales demuestran que, desde la segunda mitad de los 80, y en el marco de la creciente globalización de la inversión extranjera, se está configurando a nivel mundial un nuevo tipo de especialización productiva y se habla de tres modalidades de transformación productiva: pacífico-asiática, atlántico-europea y latinoamericana.

Los países considerados dentro del primer grupo de especialización productiva pacífico-asiática son: Japón, los ANIES-4 y los ASIAN-4, y ostentan un patrón caracterizado por alto crecimiento de las industrias de maquinaria eléctrica y no eléctrica, con predominancia del sector electrónico; seguido por la industria de productos químicos y del plástico. Japón, lidera este grupo mediante sus industrias altamente intensivas en conocimiento y tecnología.

En grado menor de desarrollo, el mismo tipo de industrias ha caracterizado a los ANIES-4, considerados por numerosos autores como países que ostentan el paradigma del desarrollo económico para muchos países en desarrollo, por detentar un crecimiento económico compatibilizado adecuadamente con equidad social. El modelo de desarrollo de estos países, similar al modelo japonés, tiene ahora gran influencia sobre el que está siendo desarrollado por los ASIAN-4.

El segundo grupo, conformado por Estados Unidos, Canadá y los países de Europa, tiene como característica el desarrollo de la industria del plástico, sustancias químicas, industrias básicas de metales no ferrosos y del papel, imprentas y editoriales.

La modalidad de transformación productiva latinoamericana se distingue por el desarrollo de las industrias de metales no ferrosos, la del petróleo y derivados, muy probablemente provocado por la abundancia de recursos naturales de ambos tipos en la región.

El acceso de los países en desarrollo al nuevo orden industrial, en el actual contexto de globalización, depende tanto de la IED como del comercio. La conformación de la tríada -Norteamérica-Comunidad Económica Europea-Japón- representa los tres lados del triángulo que encierra las redes regionales productivas, y es la causa de que la IED se haya hecho más dinámica que el comercio internacional. Otros países en desarrollo se han agrupado con el propósito de introducir los cambios necesarios para incorporarse a este nuevo orden industrial.

La tendencia a la consolidación de los países asiáticos del Pacífico como un nuevo centro comercial de similar importancia al del Atlántico, es indicativo del nacimiento de un nuevo polo productivo técnico-económico en dicha región.

Los ANIES-4 han generado un superávit comercial importante en la región, producto de su desarrollo tecnoindustrial, y se han convertido en los inversionistas más importantes del área. La IED proveniente de Japón está más orientada hacia el sector terciario, la de los ANIES-4 hacia el sector manufacturero, como lo demuestra su participación en los flujos hacia los ASIAN-4 y Latinoamérica. Sin embargo, ambos se orientan en la década del 90 hacia la globalización de la base productiva.

El dinamismo comercial de los ANIES-4 y los ASIAN-4 ha sido posible merced a los procesos internos de resistemización técnico-industrial llevados a cabo en cada uno de los países integrantes y a la adopción de un estilo basado en una vinculación cada vez mayor entre el comercio intraindustrial y la inversión intrarregional. Los resultados individuales de cada país se suman a aquellos alcanzados por los demás países de la región (sinergia). Todo ello

fortalecido por el comercio multilateral de bienes manufacturados e inversiones, en el marco de la resistematización de sus complejos tecnoindustriales, complementándose desde dentro hacia afuera.

A medida que un país avanza hacia la generación de nuevos productos con mayor valor agregado y alto contenido tecnológico, la pérdida de competitividad de los productos convencionales se compensa por la reubicación de la base productiva en países que ofrecen menores costos de producción. Estos últimos asumen el ciclo técnico-industrial, sustituyendo importaciones y, eventualmente, entran en la fase de los exportadores netos, lo que les permite crear nuevos productos para exportar.

La IED ha creado un flujo de bienes de capital desde los países inversionistas hacia los países receptores. Las compañías matrices proveen, además, de partes y componentes para el montaje a compañías afiliadas. Estas últimas envían los bienes intermedios hacia terceros países o hacia la matriz, para su montaje final. De esta forma, el comercio bilateral se ha incrementado por una vía menos convencional, entre países participantes de la IED, denominando algunos autores a este tipo de complementación industrial, "fábrica asiática".

EEUU, como mercado importador muy dinámico de manufacturas, entre 1985 y 1990, permitió el aumento de las exportaciones de países en desarrollo de Latinoamérica, entre los cuales México es el líder.^{15/} Actualmente los vínculos comerciales de Estados Unidos con los países asiáticos del Pacífico se fortalecen cada vez más, en desmedro de los que mantenía con los países de Europa. El comercio total con los primeros llega a más de 300 mil millones de dólares; el segundo, en tanto, llega a 200 mil millones.

^{15/} La localización privilegiada, vecina a EEUU y la ubicación de las maquiladoras, lo hace un caso ejemplarizador, pero difícilmente repetible en el contexto latinoamericano.

III. FACTORES QUE AFECTAN LOS FLUJOS DE INVERSION EXTRANJERA

Teniendo en cuenta lo examinado en el capítulo anterior, este capítulo comienza por analizar las condiciones que se requieren del marco macroeconómico de países que aspiran a atraer inversión extranjera. Comenta también el impacto macroeconómico que la IED ha tenido en las economías de los países latinoamericanos, y en la inserción de ellos en el modelo de competitividad sistémica. De hecho, ambos temas se retroalimentan entre sí y conforman círculos viciosos o virtuosos, según sea el caso. Este capítulo se refiere, además, a las modificaciones introducidas en el marco regulador de la IED en países receptores seleccionados y a algunas de las formas en que se aborda la atracción de capitales foráneos en el mundo.

A. ASPECTOS MACROECONOMICOS

Ya nadie discute, hoy en día, las ventajas económicas que puede aportar la llegada de inversión extranjera y es así como la mayoría de los países en desarrollo se encuentran abocados a la tarea de atraer capitales externos. Un buen conjunto de indicadores macroeconómicos resulta esencial para promover flujos significativos de inversión. Por otra parte, la llegada de capitales extranjeros contribuye significativamente a mejorar los indicadores macroeconómicos. Ello conduce a la paradoja de que mientras mayor sea la necesidad de capitales de un país, mayor será la probabilidad de que no los reciba. Sin embargo, no es el caso de la situación actual de la región en que una bonanza de buenos indicadores económicos está atrayendo una cantidad cada vez más importante de inversión.

Según estadísticas del Fondo Monetario Internacional,^{16/} en América Latina el flujo neto de capitales se triplicó en 1991 con respecto a 1989, pasando de US\$ 12.500 millones a US\$ 40 mil millones, con capitales destinados principalmente a Argentina, México y Venezuela. Las cifras preliminares para 1992 alcanzan a US\$ 62 mil millones y se estima un flujo algo menor para 1993, cercano a los US\$ 55 mil millones. Estos flujos han estado conformados por endeudamiento, inversión extranjera directa y repatriaciones de capital, motivados especialmente por el incremento en el desarrollo de las economías internas y la aplicación de políticas de ajuste coyuntural y estructural aperturistas. Por otra parte, la caída de las tasas de interés internacionales en EEUU y la disminución del nivel de actividad de los países desarrollados indujo fuertemente las corrientes de capitales hacia el mundo en desarrollo, en el último período.

Muchos países en desarrollo dependen en alto grado de las fuentes foráneas de ahorro y al mismo tiempo exportan capitales. La intermediación financiera en la formación de capitales y el crecimiento económico ha sido tema de extensos análisis. Las empresas transnacionales que movilizan sus ahorros desde el país de origen (utilidades retenidas, nueva participación de

^{16/} World Economic Outlook, IMF. October, 1992.

capital, créditos bancarios, emisión de bonos) se transforman en ahorrantes e inversionistas. Es importante, sin embargo, que el capital externo complemente y no sustituya el esfuerzo de ahorro interno, a fin de lograr generar la inversión que requiere el proceso de transformación productiva con equidad. Tanto la escasez como la abundancia de fondos externos plantean desafíos a la política económica de un país.

Cabe destacar dos posibles efectos de la elevada entrada de flujos de capitales. El primero, se refleja en una mayor demanda efectiva, en un marco de subutilización de la capacidad productiva, lo que además resulta en una reducción de la restricción externa dentro de la cual opera el país, lo que lleva a una reactivación de la tasa de crecimiento del producto. Si el financiamiento de la demanda es de origen externo, el gasto agregado crecerá más que el producto. Por otra parte, si el crecimiento del gasto ha sido financiado por endeudamiento externo, la reversión de estos flujos puede ocasionar caídas en el producto y la inversión.^{17/} Si a ello se suman términos del intercambio adversos, los efectos negativos sobre el crecimiento del ingreso nacional podrían ser aún mayores. Múltiples ejemplos de esta situación se encuentran en los países de Latinoamérica en la década pasada.

Un segundo efecto es el que incide en la capacidad de producción del país. El conocimiento de la proporción de los flujos de capital que se destinan a la inversión en el país receptor y la productividad de ella, así como el aumento en la producción de bienes transables, por efecto de dicha inversión, es de gran importancia, ya que si éste es el caso y la producción efectivamente aumenta, el servicio de la deuda externa será factible, como también contribuirá a incentivar el ingreso de nuevos flujos de capitales por la vía de la inversión extranjera directa.

La experiencia de los países latinoamericanos en la década de los 70, donde los flujos de entrada de capitales fueron importantes pero en un marco en que no estaban dadas las condiciones para que se mantuviera esta situación, lejos de fortalecer el proceso de ahorro e inversión interno creó una situación recesiva de graves proporciones, al producirse los cambios en las condiciones de los mercados financieros y comerciales internacionales.

En los comienzos de la década de los 90, varios países de la región se han reinsertado no sólo en los mercados financieros internacionales, sino que además han sido receptores importantes de IED dentro de los países en desarrollo, lo que les ha permitido reactivar sus aparatos productivos, pero aún no se han generado condiciones favorables para una plena recuperación de las economías de la región.

La experiencia recogida en los últimos 20 años ofrece valiosas lecciones sobre la forma en que la coyuntura macroeconómica, en un contexto de reinserción en los mercados financieros internacionales, influye sobre el diseño de la política económica. La abundancia relativa de flujos de capitales induce a apreciaciones cambiarias que pueden no ser congruentes con los objetivos exportadores de mediano y largo plazo. Las autoridades deberán tomar sus decisiones buscando

^{17/} CEPAL. Políticas para mejorar... ,op.cit.

compatibilizar, entre otros, los siguientes objetivos: mantener flujos estables de entrada de capitales; sustentar un tipo de cambio competitivo; asegurar la estabilidad de los agregados monetarios y de los precios, y promover el ahorro, privilegiando su canalización hacia la inversión en sectores que fortalezcan la competitividad de la economía.

Para la región, la apertura hacia el exterior y la consiguiente entrada de capitales vía IED ha sido positiva, permitiendo la incorporación de una mayor cantidad de bienes exportables a la canasta de productos manufacturados, la diversificación de los mercados compradores, la recuperación de la capacidad de importación y la reactivación del crecimiento económico, cuya tasa promedio anual ha aumentado de 1.8% entre 1983 y 1989, a más de 3% entre 1990 y 1992. La reactivación ha generado una oferta excedente de fondos externos que se manifiesta en una tendencia a la apreciación cambiaria, en la reducción de los superávits comerciales y en la elevación de los déficits en cuenta corriente. Estas tendencias reflejarían la recuperación de los niveles normales de demanda agregada, de las importaciones y del tipo de cambio real, todo lo cual se encontraba condicionado por la restricción externa de la década pasada. Durante el último trienio, además, se destinó una mayor proporción de la entrada de capitales a la acumulación de reservas que en el período anterior, lo que permite asegurar la mantención del nivel de importaciones en el mediano plazo y en alguna medida, acelerar la ejecución de programas de desarrollo económico y social en un marco de transformación productiva con equidad.

Basándose en la tesis que el sector manufacturero constituye un centro de transformación productiva,^{18/} se señala que existe una relación directa entre la tasa de crecimiento del producto interno bruto, el valor agregado manufacturero y el empleo del sector manufacturero. Una reflexión sobre los efectos de la inversión en estos sectores muestra que para América Latina, el crecimiento del PIB en la década de los 80 fluctuó entre el 2% y el 4%, en tanto que para los ANIES-4 y los ASIAN-4 varió entre el 7% y 8%. Para estos últimos, la tasa de crecimiento del valor agregado manufacturero varió entre 7 y 14%; en América Latina fluctuó entre -1% y 4%. La tasa de crecimiento del empleo en el sector manufacturero se mantuvo alrededor del 2% en América Latina y bordeó el 4% para los países asiáticos.

Las ventajas comparativas que presentan los países de Latinoamérica y que les permitirían mantenerse en buena posición para mantener elevados flujos de IED, estarían basadas en el análisis de los factores que contribuyeron al crecimiento de los países del Asia-Pacífico, y que han significado el aumento de los flujos de IED hacia éstos países, como son por ejemplo:

- el aún bajo costo de la mano de obra,
- la proximidad geográfica con respecto al mercado norteamericano, lo que motivó las primeras iniciativas de los países de Asia para invertir en América Latina,
- la integración hemisférica bajo diversos acuerdos y convenios de cooperación económica,

^{18/} Según Dae Wong Choi: "La Cuenca del Pacífico y América Latina: de la inserción comercial hacia la integración productiva", CEPAL, Sep. 1992.

- los incentivos fiscales disponibles en zonas de procesamiento de los productos de exportación,
- la facilidad de abastecimiento local de materias primas,
- el acceso al mercado interno potencial,
- la consolidación de la estabilidad política,
- la gran receptividad hacia las tecnologías provenientes del exterior, en especial de los países asiáticos, con énfasis en el sector manufacturero,
- la creciente apertura del mercado de capitales tras los cambios de la legislación que regula la IED.

Quedan, sin embargo, áreas que requieren de mejoramientos. Para hacer frente a los nuevos desafíos, los países de la región podrían, además de promover producciones intensivas en mano de obra, diseñar una estrategia industrial y llevar adelante políticas meditadas comunes y consistentes. Habría que tener en cuenta las formas de operación de las corporaciones transnacionales para acceder a la tecnología y hacer más permanente y alcanzable la posibilidad de adaptación a la competitividad internacional.

Para los países desarrollados el desafío consiste, por su parte, en continuar incorporando nuevos productos de más alto contenido tecnológico y de capital humano. La adquisición o creación de activos en países receptores les proporciona la ventaja de poder aprovechar en mejor forma las condiciones favorables que puedan tener las empresas locales, tanto en los aspectos relacionados con los menores costos de mano de obra y recursos naturales como en la capacidad técnico-tecnológica del país; conocer a cabalidad las condicionantes de producción, sus posibilidades de reconversión, su acceso al comercio internacional y las ventajas comparativas respecto de los sectores económicos que intentan abordar, superando las limitaciones que se presentan en países cada vez más abiertos al inversionista extranjero.

Los integrantes de la tríada EEUU - CEE - Japón son quienes poseen mayor poder para determinar las reglas del juego del sistema multilateral, ya sea que lo hagan a través del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco de Pagos Internacionales (BPI) o el sistema de las Naciones Unidas. De manera creciente, las políticas nacionales o regionales relativas al tipo de cambio, las tasas de interés, la protección de las importaciones, la competencia, y el financiamiento externo, han mostrado una tendencia a cierto grado de convergencia y se convirtieron en tema de las conversaciones del Grupo de los Siete. Los cambios normativos por parte de los miembros de la tríada en estas áreas puede desorganizar considerablemente la actual situación macroeconómica internacional y las empresas transnacionales deberán tener la confianza de sus gobiernos nacionales.^{19/}

^{19/} Michael Mortimore, CEPAL/DDES. "Un nuevo orden industrial internacional I: La competencia internacional en un mundo que gira en torno a las empresas transnacionales". 1992

Según la publicación OCDE 1991, en algunos casos se ha producido una convergencia notable entre los intereses de las empresas multinacionales y los intereses de los gobiernos nacionales. Ella se refleja en el hecho de que la lucha por obtener una participación en el mercado, en especial en los sectores que llevan ventaja, trasciende actualmente la competencia entre las empresas para incluir la rivalidad entre los distintos entornos socioeconómicos nacionales en los que operan las empresas, entornos que determinan en gran medida la competitividad de la economía y que las políticas gubernamentales configuran en un grado importante.

B. EL MODELO DE COMPETITIVIDAD DE LAS NACIONES: UN DESAFIO PARA LOS PAISES EN DESARROLLO

Latinoamérica debería actuar con una agresividad estratégica, tanto en el ámbito de la promoción de inversiones como en el de la generación de entornos favorables al desarrollo de la competitividad, si es que desea lograr su objetivo de atracción creciente de IED y de participación en la globalización de los mercados.

Aunque sea brevemente, vale la pena referirse al modelo introducido por Japón, a través de sus empresas transnacionales como un estilo de gestión empresarial, e incorporado hoy al desarrollo mundial como paradigma económico. La trascendencia del cambio que supone su aplicación, principalmente para el mundo occidental, amerita su revisión y análisis.

Para tal efecto, conviene referirse a los documentos "The Competitive Advantages of Nations" de Michael E. Porter.^{20/} y "Cambio técnico, reestructuración competitiva y reforma institucional en los países en desarrollo" de Carlota Pérez.

El primero de ellos identifica factores de competitividad en empresas principalmente de países industrializados, que lograron salvar los obstáculos que suponen las crisis económicas entre 1971 y 1985. Analiza los factores que permitieron a estas empresas salvar exitosamente dichas crisis, señalando que ellas alcanzan posiciones de ventaja competitiva cuando se deciden a innovar, no sólo desde el punto de vista tecnológico, sino desde la perspectiva de modernización de su gestión. Porter profundiza en las condiciones del entorno que favorecen la competitividad enunciando que ésta descansa sobre 4 atributos de un país, los que, individualmente y como un sistema, constituyen el "rombo de ventaja nacional", o bien, el área de emplazamiento dentro del cual cada país permite el libre juego y la operación de sus empresas. Estos atributos son:

^{20/} Harvard Business Review. March-April 1990.

- i) Disponibilidad de factores. Posición del país en factores de producción tales como mano de obra calificada e infraestructura, necesarios para competir en una industria determinada;
- ii) Condiciones de demanda. Naturaleza de la demanda interna por productos o servicios;
- iii) Presencia o ausencia de industrias proveedoras y de otras industrias relacionadas, que sean competitivas a nivel internacional;
- iv) Estrategia de las empresas. Estructura empresarial y capacidad competitiva; es decir, condiciones que brinda un país para la creación, organización y gestión de empresas y factores que regulan la competencia local interempresas.

Con respecto al rol del gobierno, Porter señala que éste debe actuar como un catalizador y un propulsor, éste es, debe incentivar, y hasta obligar, a las empresas a elevar sus aspiraciones y a alcanzar altos niveles de competitividad, aún cuando este proceso pueda resultar difícil e ingrato para cualquier gobierno. El Estado no puede crear industrias competitivas, sólo las empresas pueden desarrollarse como tales. El Estado juega, en este caso, un papel intrínsecamente parcial y que sólo logra éxito cuando trabaja engranado con las condiciones propias del "rombo".

Las políticas de Gobierno que han demostrado ser exitosas en esta materia, son aquellas que crean un ambiente en el cual las empresas pueden ganar, por sí mismas, un espacio competitivo y no aquellas que involucran directamente al Gobierno en dicho proceso, con la probable excepción de países en que la gestión productiva se encuentra en etapas primarias de desarrollo.

Un rol apropiado de apoyo que el Estado debe considerar, en relación a la competitividad nacional, se basa en tres simples principios: incentivar el cambio, promover la competencia interna y estimular la innovación, éste es, asumir un rol indirecto en el fomento de la producción local. Entre las políticas específicas que sirven de guía a naciones que buscan obtener ventajas competitivas se mencionan:

- Facilitar la generación de factores de producción especializados. Relacionado con industrias específicas, se debería concentrar esfuerzos en crear mecanismos tales como programas de capacitación con especialización técnico-tecnológica, en sectores económicos seleccionados; promover la investigación a nivel universitario, que se relacione directamente con el desarrollo de empresas que operen en los sectores elegidos; propiciar actividades que involucren asociatividad, en el ámbito comercial, de grupos de empresas de una o varias industrias complementarias entre sí y, por último, estimular la inversión privada de estos grupos de empresas.
- Evitar la intervención en los mercados de los factores y en los monetarios ya que, según señala la experiencia, producen a mediano plazo efectos contrarios al esperado, debido

a la fuerte influencia de la economía internacional en los aspectos macroeconómicos del país.

- Favorecer la existencia de normas estrictas sobre aspectos ambientales, de seguridad y de productos. Las exigencias internas hacia el real cumplimiento de este tipo de regulaciones, además de mejorar y estimular la demanda interna, dan a los países ventajas iniciales para desarrollar productos y servicios que serán valiosos en otros puntos del globo. No obstante lo anterior, ésto debe combinarse con un proceso regulador rápido y moderno, que no consuma grandes recursos ni produzca demoras en la inserción de las empresas en el contexto internacional.

Por otra parte, C. Pérez profundiza estos postulados, desde la perspectiva de la gestión gerencial, entendiendo por ésta, los principios que definen su eficiencia. Avanza, además, en la búsqueda de oportunidades de inserción de los países en desarrollo en este modelo y en los niveles de intervención estatal que éste demandaría, teniendo presente la base productiva propia de los países en desarrollo con amplia mayoría de pequeñas y medianas empresas.

En el análisis de los principios de eficiencia, C. Pérez pretende mostrar la lógica conductora esencial del modelo, su denominado "sentido común", con el objeto de encontrar en ella criterios metodológicos orientadores para el diseño de instrumentos generadores de cambio: el nuevo paradigma tiende a reintegrar una organización vinculando sus tareas entre sí para alcanzar los resultados finales en mejor forma. Plantea que es ampliamente aceptado que se logra una mayor eficiencia y flexibilidad mediante un sistema integrado que involucra la generación de lazos de interacción y cooperación entre las unidades productivas. Unidades empresariales con la agilidad, la creatividad y la autonomía que poseen pequeñas empresas innovadoras, que interconectadas en una red combinada centralmente pueden obtener las ventajas de las empresas grandes y poderosas (como es el caso de los distritos industriales de Emilia Romagna en Italia), es un modelo perfectamente aplicable a los países en desarrollo con respecto a los países industrializados.

Es así como el patrón organizativo emergente, que denomina "de integración descentralizada", rechaza las pirámides del pasado cada vez más elevadas y complejas, favoreciendo por lo contrario estructuras descentralizadas y achatadas que permanecen planas, aún cuando se expanden horizontalmente.

Este sistema exige un aprendizaje constante y requiere de personas con una amplia gama de calificaciones. Se vuelve parte indispensable del sentido común del nuevo modelo, la calificación permanente, creciente y múltiple del personal de la empresa, lo que a su vez conlleva a crear un escenario para su participación y genera un ambiente apropiado para que ésta se produzca.

En relación a la competencia en los mercados, ésta debe basarse, principalmente, en la capacidad y flexibilidad para adaptarse a las exigencias de la demanda interna y externa, incluyendo desde los simples cambios de volumen hasta la necesidad de hacer adaptaciones "a

la medida". Aún en el caso de productos estándares básicos, donde las economías de escala siguen siendo la base de la competitividad, se introducen otros factores como la adaptabilidad en la entrega ("justo a tiempo"), la garantía de cero defecto y la flexibilidad para modificar especificaciones. En el nuevo paradigma, las nociones de escala y configuración óptima de planta se relacionan con la perfecta adecuación a las condiciones específicas del mercado de destino seleccionado.

En cierto sentido puede decirse que el nuevo paradigma cambia el concepto de la manufactura, haciendo que los productos se asemejen más a los servicios. Esta adaptabilidad de la oferta a las variaciones cotidianas de la demanda es una característica medular del modelo. Asimismo, la estrategia de inversión se caracteriza por su flexibilidad y adaptabilidad, a largo plazo, al volumen del mercado. En vez de establecer una gran fábrica previendo la demanda futura, se prevé más bien la inversión modular, capaz de responder a la expansión del mercado, como a las variaciones que éste exige.

Los sistemas de entrega "justo a tiempo", por ejemplo, se basan en la existencia de fuertes vínculos entre las empresas, a lo largo de cadenas de transformación con mínimos inventarios. Esto presupone un alto nivel de confianza en la seriedad de los proveedores para garantizar productos de calidad total y entregas oportunas. Por otra parte, los fuertes nexos de servicio con los clientes, se traducen en el establecimiento de redes basadas en la confianza y en un intenso compartir de información con usuarios y proveedores.

Las diversas formas de cooperación en estas estructuras interconectadas derivan en la racionalización conjunta de costos y en el aprendizaje colectivo. A medida que esta práctica se propaga, las empresas aisladas se encuentran en creciente desventaja, por tanto, la competitividad y adaptabilidad de cada empresa tiende a depender, cada vez más, del establecimiento de relaciones eficaces entre usuarios, productores y proveedores.

La colaboración no sólo se realiza entre proveedores y clientes, sino también puede realizarse entre competidores. Las actividades conjuntas de investigación y desarrollo en la frontera de la ciencia, desde la investigación básica hasta sus aplicaciones, son maneras de compartir costos en la etapa precompetitiva. El establecimiento de muchas de estas redes en un país, en el marco de un entorno propicio, crea externalidades adicionales y ventajas de ubicación que favorecen la posición competitiva de las empresas de ese país, tal como lo señala M. Porter.

Las nuevas directrices de sentido común extienden las esferas de cooperación que se requieren para alcanzar mayor eficiencia, hacia el establecimiento de vínculos con los clientes, con los proveedores y con los competidores, ésto es, estructuran redes interempresas competentes que integran sus sistemas de operación.

Junto a estos nuevos desafíos para América Latina, y muy ligado a la tendencia a incorporar a la IED como una fuerza generadora de progreso y de competitividad, la corriente mundial hacia la atracción de la inversión extranjera, incluso en los países más proteccionistas, tiende a incentivar los flujos de capital externo incorporando normativas abiertas y notoriamente

menos restrictivas que las anteriores. Se ha estimulado así, una competencia donde la inversión extranjera se considera como factor preponderante en el desarrollo nacional de los países receptores. Diversos Estados de América Latina, Africa y Asia se han sumado a la corriente imperante hoy en el mundo que tiende a revalorizar la inversión extranjera directa y la participación de empresas transnacionales, en grandes proyectos de inversión, superando las barreras ideológicas tradicionales, tanto en los países en desarrollo como en los países de economía centralmente planificada.

C. MARCO LEGAL DE LA INVERSION EXTRANJERA EN AMERICA LATINA

El notable cambio en la percepción del fenómeno transnacional y, en general, del comportamiento de los flujos de inversión extranjera en el mundo, determinaron las profundas modificaciones del marco jurídico de su tratamiento, tanto en el ámbito internacional como interno, en la mayoría de los países de América Latina. Esta nueva situación, de permanente modificación legislativa, se manifestó primero en Chile en 1974, pero no se aceleró sino en 1989, con la dictación del reglamento de la ley de inversiones extranjeras de México y no ha cesado hasta la fecha.

La nueva legislación sub-regional y las modificaciones introducidas por los países de América Latina han generado un clima de gran competencia por la captación de capitales extranjeros, pero sin llegar a minar los liderazgos ya establecidos, puesto que éstos se han determinado y fortalecido no sólo por una regulación acertada, sino por un cuadro general donde la legislación es sólo uno de los aspectos que toman en consideración los inversionistas. En efecto, la particular relevancia que tienen los indicadores macro-económicos, la dotación de recursos naturales, la existencia de personal técnico calificado, entre otros, junto a los elementos de tipo jurídico, se unen a los factores que conforman el carácter político-institucional, mencionando como lo más importante la base democrática de los actuales gobiernos, lo que otorga un mayor nivel de sustentación social y de consenso nacional sobre los aspectos fundamentales de la política del país.

El cambio operado en América Latina respecto al tratamiento del capital extranjero significa un cambio histórico en las relaciones económicas con la comunidad internacional. Este cambio cae ciertamente dentro de las grandes transformaciones que caracterizan a esta época. Los distintos regímenes de inversión han sufrido cambios radicales.

Para muchos, América Latina se encuentra hoy a la vanguardia de los cambios en materia de legislación tendiente a promover el ingreso de capitales foráneos para el desarrollo de sus proyectos de crecimiento. Se pasó en unos cuantos años, de un enfoque regulador en que sólo algunos tipos de inversión eran permitidos, a un enfoque promotor en que sólo contadas áreas son excluidas. Se consagra, casi sin excepciones, el principio de no discriminación.

En los últimos cuatro años casi todos países de la región han introducido estas modificaciones al tratamiento de las inversiones extranjeras: México, por la vía de la reglamentación de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, reformó, de una manera muy importante, el régimen jurídico de los capitales externos en el país, en Mayo de 1989; Argentina reglamentó también su régimen de inversiones en ese mismo año; en 1990, Paraguay, en marzo, y Bolivia, en Septiembre, decretaron nuevas normas para atraer inversiones; durante 1991, Colombia, Perú y Ecuador logran importantes avances en el proceso de liberalización del tratamiento a la inversión extranjera directa al dictar la normativa reglamentaria de la Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena.^{21/} Venezuela modificó en forma importante, en febrero de 1992, su legislación al respecto.

Los cambios operados en el resto de América Latina se expresan también a través de situaciones sub-regionales. En el caso del Acuerdo de Cartagena se introdujeron modificaciones que por su magnitud y naturaleza cambiaron completamente el carácter de la reglamentación andina sobre inversión extranjera. Las modificaciones de mayor relevancia fueron introducidas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena en 1987 y 1991 con las Decisiones números 220 y 291, respectivamente, entrando a sustituir las Decisiones 24 y conexas sobre el Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías.

La Decisión 24, tenía por objeto "limitar la influencia financiera exterior y asegurar que el sector privado local contribuyera eficazmente al desarrollo económico de la región". Contemplaba la reducción progresiva de las participaciones extranjeras en las empresas locales, la eliminación del capital extranjero en sectores claves, la limitación del derecho a remitir utilidades al exterior y muchas otras disposiciones de carácter restrictivo.

En 1987, la Comisión del Acuerdo de Cartagena modificó la normativa con la Decisión 220 que otorgó competencia a las legislaciones nacionales para resolver las cuestiones más importantes. El nuevo cuerpo normativo modificó la definición de inversión extranjera directa, agregó al concepto de empresa mixta, aquellas en que participe el Estado, entes para-estatales o empresas del Estado del país receptor, en un porcentaje no inferior al treinta por ciento del capital social y expandió el concepto de utilidades para incluir aquellas que "provengan de otros recursos patrimoniales en el caso que lo permitan las legislaciones nacionales", y algunas otras muestras de liberalización.

En marzo de 1991, como consecuencia de la reunión de Presidentes de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, celebrada en La Paz, Bolivia, en noviembre de 1990, y con el fin de "estimular y promover el flujo de capitales y tecnologías extranjeras hacia las economías andinas", se volvió a modificar la legislación común, sustituyendo la Decisión N° 220 por la Decisión N° 291.

^{21/} J.Banderas, "El nuevo marco jurídico de la inversión extranjera en América Latina". Comité de Inversiones Extranjeras, Chile y CEPAL/CET. Abril de 1992, complementada con fuentes locales de información.

La nueva normativa subregional complementa lo iniciado por la Decisión N° 220, eliminando las últimas disposiciones que podrían ser consideradas como obstáculo a los flujos de capital externo. Con la Decisión N° 291, se autoriza expresamente a los países miembros para que en sus legislaciones internas consideren como aporte de capital a las contribuciones tecnológicas intangibles (marcas, modelos industriales, asistencia técnica, etc.), a los bienes físicos, y a los documentos técnicos o instrucciones. Se elimina como requisito para autorizar inversión extranjera el que esta "corresponda a prioridades del desarrollo del país receptor", y se consagra el principio de no discriminación (tratamiento nacional). Se aumenta el derecho a transferir utilidades al exterior. Se cambia el requisito de "autorización" por el de "registro" para los casos de venta de acciones, participaciones o derechos de un inversionista extranjero a otro inversionista extranjero. Se elimina la discriminación para las empresas nacionales y mixtas de los países miembros para gozar de las ventajas derivadas del Programa de liberación del Acuerdo de Cartagena.

1. Normativa de capitales extranjeros en países de la región

Un panorama general de la nueva normativa vigente en los principales países de América Latina, se presenta a continuación, considerando los aspectos más relevantes de las legislaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.^{22/}

a) Legislación aplicable y organismo nacional competente. Chile fue el primer país de la región en liberalizar su legislación de inversión extranjera, en 1974. Ella no fue seguida sino hasta 1989, fecha en que México, por la vía reglamentaria, cambió su tratamiento a la inversión extranjera. A partir de ese momento comenzó el rápido proceso de liberalización en la región.

En algunos de los países existen organismos especializados en materia de inversiones extranjeras: Argentina, Chile, México, Perú y Venezuela. En otros países, en cambio, la competencia recae en órganos que tienen funciones más generales: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay. La legislación aplicable y los organismos competentes por país, se reseñan a continuación:

Argentina: Ley 21.382 (1980), modificada por las leyes 23.697 y 23.760 y reglamentado por el Decreto 1.225/89 del 9 de noviembre de 1989. El organismo nacional competente es la Subsecretaría de Inversiones del Ministerio de Economía y Obras Públicas. Las inversiones externas no requieren ningún tipo de autorización oficial ni tienen obligación de registrarse.

Bolivia: Ley de Inversiones de Bolivia, N° 1.182, de septiembre de 1990. El organismo competente es el Ministerio del ramo en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. El registro no es un factor relevante.

^{22/} Basado en el texto original de J. Banderas, op. cit., pp. 17 a 22.

Brasil: La Ley 4.131, de septiembre de 1962, regula la aplicación del capital extranjero y las remesas al exterior. Fue modificada por la Ley 4.390 de agosto de 1964 y reglamentada por el Decreto N° 55.762 de febrero de 1965. El organismo competente es el Departamento de Fiscalización y Registro de Capitales Extranjeros (FIRCE) del Banco Central de Brasil.

Colombia: Como en todos los países del Pacto Andino, las inversiones extranjeras se rigen por las disposiciones 24, 220 y 291 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena y, de manera más específica, por la Resolución 49, de enero de 1991, del Departamento Nacional de Planeación. Esta resolución constituye el Estatuto de Inversiones Internacionales de Colombia y regula tanto las inversiones de capital extranjero en el país, como las inversiones colombianas en el exterior. El Departamento Nacional de Planeación actúa como organismo competente.

Chile: En Chile la inversión extranjera se rige por el Decreto-Ley 600 de 1974, y por varias modificaciones posteriores que han sido esencialmente de forma. El Comité de Inversiones Extranjeras presidido por el Ministro de Economía e integrado por otros tres ministros y el Presidente del Banco Central, es el organismo nacional competente. Adicionalmente, el Banco Central de Chile controla otras formas de ingreso de capital como las operaciones de conversión de deuda y la colocación de acciones vía ADRs.

Ecuador: Regida por la Decisión 291 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, por el Decreto Ejecutivo 2.501, de junio de 1991, y el Decreto 415, de enero de 1993. El Ministerio de Industria, Comercio, Integración y Pesca (MICIP) es el organismo competente.

México: Se rige por la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera (LIE), de marzo de 1973 y el Reglamento de dicha ley, de mayo de 1989, que introduce modificaciones substanciales. El organismo nacional competente es la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI). El registro se realiza, además, en el Banco de México.

Paraguay: No existe una legislación específica sobre inversión extranjera y se aplican leyes de carácter más general referidas al desarrollo económico y social. La norma vigente es la ley 60/90, y el Decreto-Ley 27, de marzo de 1990, que establece el Régimen de incentivos fiscales para la inversión de capital de origen nacional y extranjero. Estas disposiciones están reglamentadas por el Decreto 6.361, de julio de 1990. En enero de 1992, se dictó la Ley 117, denominada "Ley de inversiones", que incorpora las empresas de riesgo compartido ("joint-ventures"). El Consejo de Inversiones es el organismo competente. El Ministerio de Industria y Comercio es la instancia oficial de la administración del régimen de incentivos fiscales.

Perú: Las inversiones extranjeras se rigen por las normas del Area Andina (Decisiones 24, 220 y 291), y por la norma nacional, el Decreto Legislativo 662, de 1991, hoy convertido en Ley; existen además el Decreto ley 25555 de junio de 1992 y el Decreto Legislativo 757 de noviembre de 1991, reglamentado por el Decreto Supremo N° 162-92-EF de octubre de 1992, que elimina las restricciones de localización de proyectos de inversión extranjera. La Comisión

Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE), es el organismo nacional competente.

Uruguay: La Ley 14.179 de marzo de 1974, con las modificaciones introducidas por la Ley 14.244 y su Decreto Reglamentario 808/974, ambos del mismo año, constituyen la legislación que regula la inversión extranjera. Los inversionistas extranjeros, prefieren acogerse a la Ley de Promoción Industrial, ya que la legislación vigente en materias cambiaria y de remisiones al exterior, es muy flexible y permisiva. El Ministerio de Economía y Finanzas es el organismo competente.

Venezuela: Se rige, al igual que en Colombia y Perú, por las disposiciones establecidas en el Régimen Común del Area Andina y en lo específico, por la norma nacional, el Decreto 2.095 de febrero de 1992, que reglamenta el régimen adoptado por el país de conformidad con la Decisión 291 del Acuerdo de Cartagena. La Superintendencia de Inversiones Extranjeras es el organismo nacional competente.

b) Autorización y registro. No existe en esta materia una posición uniforme. En efecto, algunos países exigen autorización previa para invertir, la que no necesariamente obedece a una forma de restricción a la entrada de capitales, sino más bien permite optar a beneficios y/o a incentivos otorgados al inversionista extranjero (Chile, Paraguay y Uruguay). Otros países la exigen sólo para algún tipo de inversión (Colombia y Ecuador); otros combinan la autorización exigida con la aprobación tácita, que ocurre cuando el organismo competente no emite un pronunciamiento oficial dentro del plazo normado (Colombia y México). Finalmente, están aquellos en los que no se requiere de autorización para invertir (Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela). La regla general es se registre toda inversión, requisito necesario para que se ejerzan los derechos de remisión de utilidades y reexportación de capital. En los países con libertad cambiaria (por ejemplo, Argentina), este último requisito tampoco es necesario.

Hay casos como el de Chile, en que la autorización de la inversión, y el posterior registro y contrato, tienen un carácter casi automático y se han establecido, principalmente, como una garantía para los inversionistas, ya que de esta forma pueden hacer constar en un contrato de largo plazo todos los derechos que les confiere la ley.

c) Sectores reservados. Los sectores reservados, al Estado o al sector privado nacional, se han ido reduciendo paulatinamente. En algunos países se mantienen los relativos a material nuclear, explotación y producción de petróleo, defensa y seguridad nacional, comunicaciones y transporte aéreo y marítimo dentro del territorio nacional. En otros no hay sectores reservados, pero sí formas reguladas de participación en los mismos. En México, por ejemplo, hoy se permite la participación de capital extranjero hasta en un 100%, dependiendo de la clasificación de actividades de la empresa, pero cuando se trata de participación extranjera a través del mercado bursátil, ésta debe hacerse por intermedio de los fideicomisos de inversión neutra. Conforme a ello, los inversionistas extranjeros pueden participar libremente en las bolsas de valores mexicanas, adquiriendo derechos económicos de su inversión, pero sin tener injerencia en el manejo de la sociedad emisora.

- d) Modalidad de los aportes. En general, los aportes pueden estar constituidos por moneda extranjera, bienes físicos en todas sus formas o estados, tecnología, créditos asociados a una inversión extranjera, y capitalizaciones tanto de créditos y de deudas externas como de utilidades con derecho a ser remitidas al exterior. La legislación argentina se refiere expresamente a los bienes inmateriales y la peruana a las contribuciones tecnológicas intangibles, tales como marcas, modelos industriales, asistencia técnica y conocimientos técnicos que puedan presentarse bajo la forma de bienes físicos, documentos técnicos o instrucciones. Uruguay, por su parte, incluye a los procesos técnicos, marcas de fábrica y otras formas que se consideren de interés a juicio de la administración.
- e) Acceso al crédito. No existen prácticamente restricciones para que los inversionistas extranjeros puedan acceder al crédito tanto interno como externo. Sin embargo, en Uruguay, las empresas con más de 50% de capital extranjero, deben contar con la autorización para hacer uso del crédito externo. En lo referente al crédito interno, las empresas extranjeras no podrán hacer uso de él a mediano y largo plazo, considerándose como tales las operaciones que excedan de un año. En Chile, el crédito externo asociado a la inversión extranjera vía DL 600, no debe superar el 85% del total del monto a invertir.
- f) Remisión de utilidades y reexportación de capital. La regla general, casi sin excepciones, es que los inversionistas extranjeros puedan remesar las utilidades que producen sus inversiones, tan pronto como se produzcan y sin límite de monto. En Argentina y Brasil el Estado puede, en casos calificados de crisis interna, limitar este derecho. Del mismo modo el capital puede reexportarse sin limitación alguna, con las excepciones de Chile, donde puede repatriarse sólo después de transcurrido un año contado desde el ingreso del capital, y de Brasil y Argentina, donde el Estado puede limitar este derecho.
- g) Incentivos. La regla general es que los países de la región otorguen a los inversionistas extranjeros los mismos incentivos establecidos para la inversión nacional. Este trato no discriminatorio es en sí uno de los incentivos más relevantes para la inversión extranjera.

Otros incentivos que se relacionan con promoción de inversiones privadas, nacionales y extranjeras, en zonas de bajo desarrollo económico y/o social que incluyen exoneraciones fiscales por períodos diferenciados, han sido establecidos por Brasil, Ecuador y Perú. Este último incluye zonas de desarrollo turístico y comercial.

Una de las áreas de mayor dinamismo en la atracción de capitales extranjeros se encuentra en las Zonas Francas Industriales, ya sea a través de regímenes de importación temporal y maquila como han sido introducidos en Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay; o de procesamiento de exportaciones, como en Argentina y Brasil; ambas están normalmente ligadas a exoneraciones fiscales en materia de derechos arancelarios sobre importación de maquinarias, equipos y materias primas, que produzcan para la exportación. A menudo se encuentran liberados, también, del control de cambios. En forma similar, la aprobación de regímenes de promoción de exportaciones que incorporan el "draw back" como incentivo fiscal, se encuentran en Bolivia, Colombia y Chile.

Casos aislados de exenciones tributarias y arancelarias más abiertas en ciertos sectores ocurren en Paraguay y Uruguay, en este último con una completa liberalización en donde ni siquiera existe el impuesto a la renta de las personas. La ley de promoción industrial y diversos regímenes especiales otorgan, además, exenciones fiscales a proyectos en diferentes sectores tales como pesca, productos lácteos, minería, turismo.

Una forma especial de incentivo, en algunos países de América Latina y también en otras latitudes, está representado por los programas de privatizaciones, que permiten compras de activos a precios relativamente más bajos. En Argentina se encuentra asociado al proceso de conversión de deuda. En Bolivia, se ha iniciado con modificaciones legales que permiten la participación del sector privado en sectores tradicionalmente reservados al Estado. Brasil se encuentra aún con una serie de sectores restringidos a la explotación por parte del sector privado. Sin embargo, ha obtenido flujos interesantes de IED por esta vía. Chile, ha sido el pionero en materia de privatizaciones y ya traspasó al sector privado la mayoría de las empresas que en su momento se encontraban en manos del Estado. Ecuador, aunque con limitaciones, inició recientemente un programa de privatizaciones. México, segundo país latinoamericano en utilizar este mecanismo de atracción de capitales, ha llevado a cabo un exitoso programa. En Paraguay, el proceso se ha iniciado recientemente con la dictación de normas que permiten el traspaso de empresas. Perú está llevando a cabo un programa que, hacia 1995, pretende la total privatización de las empresas del Estado. Venezuela, aunque presenta restricciones a la incorporación de las empresas extranjeras a diversos sectores de su economía, también ha incursionado en la materia, en relación con el programa de conversión de deuda.

En lo relativo a los regímenes tributarios, un incentivo adicional se encuentra en la firma de los Convenios de doble tributación. En efecto, el creciente interés de los países de la región por atraer inversiones ha significado una mayor preocupación por celebrar convenios que eviten la doble tributación. Argentina ha suscrito convenios con 8 países: Bolivia, Brasil y Chile, en América Latina; Alemania, Austria, Francia, Italia y Suecia, en Europa. Del mismo modo, Brasil tiene convenios con 18 países entre los que se incluyen la mayoría de los países europeos además de Canadá y Japón. Bolivia, Ecuador y Uruguay también han suscrito convenios con Alemania; México con Canadá, y Venezuela con Holanda.

2. Mecanismos de protección de inversiones en países de la región

El gran interés que existe hoy en todos los países por atraer inversiones extranjeras ha generado también la preocupación por protegerlas debidamente.^{23/} Es así que algunos países han creado interesantes mecanismos de protección jurídica interna, como los contratos-leyes en Chile o los convenios de estabilidad en Perú. Al mismo tiempo, los países del área han ido adhiriendo a sistemas internacionales de garantía como el "Multilateral Investment Guarantee Agency", M.I.G.A., del Banco Mundial, y a sistemas de solución de conflictos, como el Centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones, C.I.A.D.I.. Del mismo modo,

^{23/} J. Banderas, op. cit.

cada vez son más los países de la región incluidos en los sistemas nacionales de garantías de inversión, como la "Overseas Private Investment Corporation", más conocida por las siglas O.P.I.C., del Gobierno de los Estados Unidos, que proporciona, entre otros servicios, pólizas contra el riesgo político.

Se han acogido al M.I.G.A. los siguientes países: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, permaneciendo sin acogerse a él: Brasil, México y Venezuela.

En lo que se refiere al "I.C.S.I.D.", la participación es todavía reducida ya que sólo Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, lo han firmado. Por su parte, la O.P.I.C., registra operaciones en varios países de la región entre los que se incluyen los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

En el ámbito internacional bilateral, los países de América Latina están preocupados por suscribir convenios internacionales sobre protección de inversiones. Algo que durante muchos años evitaron basándose en la muy conocida "doctrina Calvo", que postulaba restricciones en las posibilidades de los Estados de permitir el arbitraje como forma de resolución de disputas entre ellos y los inversionistas extranjeros.

En años recientes, Argentina y Chile han encabezado un cambio en esta tradición. Argentina ya ha celebrado tratados sobre promoción y protección de inversiones con más de 15 países que incluyen a: Alemania, Austria, Canadá, Chile, China, Egipto, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Polonia, Reino Unido, Suecia, Suiza y otros. Bolivia tiene tratados con Alemania, Bélgica-Luxemburgo, China, España, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, Reino Unido, Suecia y Suiza. Chile tiene convenios suscritos con más de doce países, incluyendo: Alemania, Argentina, Bélgica, España, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Italia, Malasia, Suecia y Suiza. Otros países de la región también han estado activamente celebrando convenios. Cabe hacer notar que de parte de los países desarrollados, han sido los de la CEE, los que han mostrado mayor interés y voluntad en firmar estos tratados con países latinoamericanos.

3. Conversión de deuda externa en países de la ALADI

Casi la totalidad de los países de la ALADI cuenta con un sistema de conversión de deuda externa por inversión extranjera. Considerado por algunos autores como incentivo adicional a la inversión extranjera, este proceso lo inició Chile en 1985 y fue seguido por México en 1986, luego Argentina en 1987 y Brasil en 1988. Más recientemente se sumó Uruguay, en 1991.

Si bien los programas de conversión de deuda externa no pueden en rigor considerarse como mecanismos de inversión extranjera directa, por no constituir necesariamente un flujo de inversión, la situación existente en algunos países es como sigue:

ARGENTINA. La capitalización de deuda en este país, se diferencia de programas de otros países por incorporar un proceso de subasta pública para asignar las cuotas de conversión.^{24/}

BRASIL. Es el más recientemente introducido y, por su volumen, debiera estar llamado a adquirir gran importancia. No ha tenido, sin embargo, el éxito esperado ya que ha estado expuesto a cambios abruptos de política. Se han utilizado tres instrumentos para la capitalización de deudas, siendo el más relevante la Resolución 1460 de 1988, de carácter integral y de gran flexibilidad, que hasta 1992 había captado el 45% de la deuda total convertida.

COLOMBIA. No cuenta con un programa de conversión de deuda.

CHILE. El programa de conversión de deuda externa por inversión se estableció en 1985. Está regulado por el Capítulo XIX del Compendio de normas sobre cambios internacionales del Banco Central. Las operaciones de conversión de deuda en Chile tuvieron gran éxito entre 1985 y 1989 en que los papeles de la deuda externa, Chile se cotizaban a menos del 70% de su valor par. En ese período se registraron transacciones por un valor total de US\$ 3.500 millones. En la actualidad y debido al alto valor de los títulos de la deuda (93%) y a la escasez de papeles de deuda chilena en el mercado, este mecanismo ha ido perdiendo importancia hasta el punto de no registrar operaciones en 1993, ni en lo que va corrido de 1994.

ECUADOR. Al igual que otros países latinoamericanos, Ecuador, anunció a comienzos de 1987 un programa de capitalización de deuda que luego suspendió, por razones políticas, después de haber aprobado conversiones por 30 millones de dólares. Desde entonces el Gobierno ha seguido estudiando conversiones de deuda sobre una base de caso por caso.

MEXICO. La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México, dieron a conocer en septiembre de 1986 el "Manual operativo para la capitalización de pasivos y sustitución de deuda pública por inversión", que contiene las normas y mecanismos para efectuar este tipo de operaciones y regula lo dispuesto por el Convenio de Reestructuración de la Deuda del Sector Público de 1985. Este último establece la posibilidad de utilizar los derechos de cobro de la misma, para convertirlos en partes sociales de empresas públicas o privadas. Conforme al Manual, el acreedor o su cesionario puede convertir su crédito en contra del Estado mexicano, en acciones o partes sociales de empresas públicas o privadas mexicanas. Se sabe que el programa ha registrado varias operaciones, pero no se tienen antecedentes detallados de los montos transados desde su puesta en práctica.

URUGUAY. El Sistema de Canje de Deuda Externa Uruguay está contenido en el Decreto del Poder Ejecutivo (Ministerio de Economía y Finanzas) de febrero de 1991 que derogó Decretos anteriores. Reglamentado por el Banco Central del Uruguay mediante Decreto del Poder Ejecutivo de igual fecha. El Banco Central del Uruguay está facultado para entregar bonos del

^{24/} CEPAL, LC/L.595.

Tesoro, a cambio de documentos de adeudo librados en cumplimiento de los contratos suscritos con los bancos acreedores, a base de proyectos y gastos de inversión calificados.

VENEZUELA. El régimen para la conversión de deuda externa en inversión fue establecido por el Decreto N° 86 de marzo de 1989, reformado por el decreto N° 1259. El texto vigente fue publicado en 1990. El mecanismo permite la capitalización de deuda privada externa y la conversión de deuda pública externa en inversión nacional o extranjera, cada una según modalidades específicas.

D. MECANISMOS DE PROMOCION DE INVERSIONES

Para muchos países la atracción de IED se transformó, en los años 80 y hasta hoy, de una conveniencia en una urgencia. En efecto, una buena parte de la crisis de la deuda a principios de los 80 se atribuye hoy, con una visión de perspectiva, a la declinación de flujos de inversión y al crecimiento simultáneo de los flujos de crédito. La reversión de este fenómeno, hacia fines de la década pasada permitió, a la vez, disminuir el peso de la deuda y proveerse de un financiamiento de más largo plazo y más sano. A la vista de estos resultados hoy está en curso una vigorosa competencia por atraer más recursos de inversión.

Los países industrializados, por su parte, también se transformaron en receptores de inversión y comenzaron a orientar sus acciones de promoción no sólo hacia las grandes empresas de otros países industrializados, sino también a empresas de países en desarrollo que habían comenzado a crear sus propias empresas multinacionales (caso de los países asiáticos). No resulta extraño, en consecuencia, que durante ese período numerosos Estados comenzasen programas de promoción orientados a incrementar la inversión externa hacia sus países o bien a crear agencias especializadas en realizar esta promoción.

Hay poca información sistemática sobre los procedimientos seguidos en las estrategias de atracción de IED. Entre esa poca información, destacan los trabajos realizados por FIAS ("Foreign Investment Advisory Service", organismo dependiente del Banco Mundial y de la IFC),^{25/} y los estudios realizados por M. Porter para su libro "The Competitive Advantages of Nations". A partir de esos documentos, y de la experiencia directa de los autores en el tema se aborda brevemente el tema de las técnicas promocionales y de las estructuras que los países emplean en su competencia para atraer IED.

En el contexto de estos estudios, la IED es la compra o establecimiento, por parte de residentes de un determinado país, de una parte sustancial de la participación accionaria o de la

^{25/} International Finance Corporation, Multilateral Guarantee Agency. "Marketing a Country. Promotion as a Tool for Attracting Foreign Investment". Occasional Paper 1. Louis T. Wells, Jr. y Alvin G. Wint.

propiedad de un negocio en otro país.^{26/} La reinversión, se define como cualquier crecimiento en la tenencia de capital extranjero en una inversión existente, ya sea reinvertiendo utilidades o a través de más ingresos de capital fresco. Los inversionistas extranjeros pueden ser personas individuales o corporaciones, y la inversión puede ser 100% propiedad extranjera o "joint-venture" entre extranjeros e intereses locales. La IED, generalmente, excluye iniciativas tales como la concesión de licencias y royalties, subcontratación, e inversiones de cartera, ya que en ellas no hay significativa participación de capital en las empresas, o bien, no hay un control directo del manejo de éstas por parte del inversionista extranjero. Sin embargo, los esfuerzos de promoción no tienen porqué ser excluyentes con respecto a estas otras actividades.

A base de la experiencia de agencias de diversos países, calificados como más activos en la búsqueda de ingreso de inversiones, es posible reunir algunos antecedentes sobre los diferentes roles que juegan las fuentes de información y las agencias que los países huéspedes mantienen en el extranjero. La mayoría de los países activos en promoción de inversiones tienen alguna representación en los centros financieros de EEUU y ello facilita un tanto la comparación de estrategias. Otros países concentran sus esfuerzos en áreas donde tienen más facilidad de acceso. A modo de ejemplo, Costa Rica y Jamaica, países que integran la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, tienen acceso preferencial al mercado de los EEUU. Gran Bretaña e Irlanda, tienen acceso preferencial a la CEE.

Países reconocidamente muy activos en la aplicación de programas de promoción de inversiones son: Jamaica, Costa Rica, México y Chile, en Latinoamérica y el Caribe; Reino Unido, Irlanda, Austria, Holanda, Francia, Escocia, en Europa; Canadá y algunos estados de EEUU, en Norteamérica; Israel, entre los países del Medio Oriente; Singapur, Malasia, Tailandia, Hong Kong e Indonesia, entre las naciones de Asia-Pacífico.

En el contexto de este estudio, la promoción de inversiones se define incluyendo sólo algunos de los mecanismos que utilizan los países que intentan atraer IED. La promoción excluye, por ejemplo, el otorgamiento de incentivos, así como la negociación con inversionistas extranjeros, aún cuando muchos de los organismos responsables de conducir las actividades promocionales pueden, además, llevar a cabo las otras.

Las campañas de promoción son el resultado de la competencia de los Estados en el esfuerzo por atraer inversión directa. Esta competencia no es totalmente novedosa, lo que si es nuevo es su agresividad y su intensidad. Las nuevas actitudes inducen, en muchas ocasiones, a grandes gastos en promoción por parte de gobiernos que intentan atraer empresas inversionistas extranjeras. Datos disponibles a esta fecha, indican que un presupuesto normal de gastos para estas agencias, está entre los US\$ 5 y 10 millones por año. Hay, sin embargo, antecedentes de agencias en América Latina que gastan sumas considerablemente menores. En general, las agencias no han investigado a fondo, ni tienen como investigar a fondo, la efectividad de estos gastos y muchos observadores sospechan que gran parte de este dinero fue desperdiciado. Si bien

^{26/} La participación mínima se mide usualmente en un 10% del capital comprometido.

es posible afirmar que existe una clara correlación entre la efectividad de las agencias de promoción y los flujos de inversión alcanzados, también se debe enfatizar, como lo hemos hecho en otras secciones de este informe, que sin las adecuadas condiciones macroeconómicas, el gasto de un país en promoción corre el alto riesgo de ser un total desperdicio.

Aunque la atracción de IE requiere de esfuerzos en muchas áreas, las técnicas de promoción sugieren la necesidad de establecer prioridades y de ser selectivos tanto en los objetivos a alcanzar, como en los mecanismos a emplear. Hay momentos en que lo primordial será promover la imagen-país. Hay otros momentos en que el énfasis estará dado por la focalización sectorial o por la búsqueda de inversionistas de determinadas zonas geográficas. Hay, por último, momentos o circunstancias en que se requiere simplemente de una efectiva difusión de información y otros en que se requiere de servicios específicos de acompañamiento a los inversionistas para facilitar los trámites de instalación.

La promoción es, por lo demás, sólo una de las variadas herramientas disponibles para los países interesados en atraer IED. Los Estados reconocen, además, la importancia de la estabilidad política y económica, de la existencia de una adecuada calidad de vida en el país huésped, de la existencia de mano de obra e infraestructura adecuadas. Puesto de otra manera, la forma de promoción es una cosa y la calidad del producto que se quiere promocionar es otra. En virtud de esto último, se requiere desarrollar estrategias integrales que comprenden desde el establecimiento de adecuadas medidas macroeconómicas hasta la puesta en práctica de programas de simplificación burocrática. Desde la negociación de tratados bilaterales de comercio y/o de inversión y tributarios hasta medidas que aseguren el acceso a componentes y maquinarias importadas. Desde la adecuada difusión de información económica y cultural del país hasta el tratamiento justo y no discriminatorio a los ciudadanos extranjeros.

El nuevo entorno competitivo para la IED ha sido el punto de partida de las analogías entre la competencia de los Estados por la captación de capitales extranjeros y la competencia entre empresas por la participación en los mercados. Dadas las similitudes en la naturaleza de la competencia, no es sorprendente que los países estén adoptando estrategias de comercialización semejantes a las de las empresas privadas. La investigación sobre programas de comercialización de las empresas beneficiará a países que están tratando de atraer inversión por medio del diseño de estrategias promocionales, adecuándolas mediante el uso de técnicas y acercamientos similares a los del "marketing" de productos o servicios.

Las organizaciones que buscan el desarrollo de estrategias competitivas, en alguna medida, se basan en tres variables para desarrollar sus programas globales de comercialización: a) el producto, o sea el país, y las ventajas y desventajas intrínsecas que él ofrece como lugar de inversión; b) el precio, o el costo en el que debe incurrir un inversionista para la instalación y, posteriormente, para la operación de su proyecto en el país; c) la promoción o "marketing", es decir, las actividades a través de las cuales se pretende llegar al cliente/inversionista.

La promoción y los sistemas de precios que se basan en incentivos hacia la inversión, pueden considerarse como elementos alternativos en la atracción de IED. Por ello, los fondos

destinados a promoción pueden ser alternativamente usados para incentivos y vive-versa. En la práctica, la canalización alternativa de fondos hacia cualquiera de los dos usos es más factible en circunstancias en las que la asignación de los gastos, para ambos tipos de actividades, se contemplan en un mismo presupuesto y sean coordinadas por una misma agencia. Un programa óptimo para atraer inversión extranjera debería asignar recursos a cada uno de estos mecanismos promocionales, hasta el punto en que el retorno marginal sobre recursos adicionales destinados a cada actividad sea menor que el que podría obtenerse al asignarlos a otras actividades que también atraen inversión.

Es de lamentar, al respecto, que las actividades de investigación acerca de la inversión extranjera se hayan orientado, casi sin excepción, hacia los efectos de la misma y hacia la medición cuantitativa de la misma. Ello es probablemente un resabio del tiempo en que lo que se buscaba era identificar los daños que ella podía causar. El aspecto de investigar mecanismos para su promoción o de medir beneficio/costo de las actividades destinadas a atraerla, ha sido bastante descuidado y hoy resulta difícil encontrar indicadores cuantitativos claros que ayuden a discernir entre las múltiples opciones y mecanismos de "marketing" que se ofrecen a los países para hacer uso eficiente de sus recursos.

A título meramente ilustrativo, cabe enumerar aquí algunas de las herramientas disponibles que ayuden a una discusión empírico-cualitativa acerca de las ventajas de cada una de ellas. Una lista no exhaustiva de estas herramientas incluiría las siguientes:

- a) publicidad por medio de avisos, en medios financieros de amplia difusión internacional o, si se trata de promoción selectiva, en medios que sirven a sectores e industrias determinadas;
- b) participación en ferias y exhibiciones tanto sectoriales como de cobertura general;
- c) preparación de misiones de inversión hacia o desde países fuente de inversiones;
- d) organización de seminarios con o sin orientación sectorial;
- e) realización de campañas de contacto directo por correo o fono;
- f) visita directa a empresas inversionistas seleccionadas por sectores, por países o por otros criterios;
- g) establecimiento de entes de servicio directo y acompañamiento a clientes.

Las técnicas impersonales tales como el avisaje, son más efectivas para influenciar a los inversionistas que se encuentran en las etapas primarias del proceso de decisión de inversión, mientras que las técnicas personales, que incluyan la participación de empresas que puedan presentar testimonios, son las únicas capaces de influir sobre inversionistas que están en etapas finales del proceso de decisión. Las técnicas de avisaje son intensivas en capital, en tanto que

las de organización de misiones y seminarios son altamente intensivas en el uso de recursos humanos. Estas últimas imponen, además, un requerimiento de presencia personal a las autoridades del país que éstas no siempre están en posibilidades de asumir. Todos éstos, y muchos otros son antecedentes que habrá que sopesar al establecer la estrategia de promoción a seguir por cada país.

Dentro de la estrategia, es útil considerar que cuando se trata de generar imágenes, se utilizan técnicas diferentes que cuando éstas ya existen. Si ésta es favorable no se requerirá destinar recursos a su construcción, sino a la atracción directa de los inversionistas. Si el país no tiene buena reputación, ya sea por razones de ineficiencia en el servicio a los inversionistas extranjeros, por dificultad burocrática o por inestabilidad política o económica, una campaña de construcción de imagen es probable que sea, como ya se dijo más arriba, una pérdida de los recursos. Solamente cuando el país pueda mostrarse objetivamente como un lugar atractivo, debería comprometerse en un programa constructor de imagen. Quienes toman decisiones en las empresas con capacidad para invertir en el exterior son, después de todo, un grupo sofisticado de consumidores y antes de comprometer el capital de sus empresas, investigan el entorno con información acerca del clima de inversión del país objetivo. Los esfuerzos de promoción, entonces, deben comenzar con actividades de mejoramiento interno de los servicios para recuperar la confianza de los inversionistas existentes y para que éstos faciliten, con su aporte, el camino para nuevos inversionistas.

IV. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Al revisar los capítulos anteriores se observan tres situaciones que reflejan un conflicto creciente entre el interés de Latinoamérica por atraer IED y la posibilidad real de mantener e incrementar los flujos de inversión interna por esta vía.

Por una parte, los países de América Latina han dado señales claras de interés por adecuarse a los requerimientos de la tríada, buscando equilibrios macroeconómicos y ofreciendo un marco legal poco común en materia de apertura, que consagra, casi sin excepciones, el principio de no discriminación. Todo ello, en un entorno político de creciente consolidación democrática.

Paralelamente, el estilo competitivo desarrollado por Japón, e incorporado como modelo de desarrollo por los ANIES-4 y traspasado a los ASEAN-4, ha sido reconocido por los restantes integrantes de la tríada, CEE y Estados Unidos. El paradigma exige condiciones de entorno, que se vinculan a las raíces socio-culturales del recurso humano del país receptor. Ello compromete a los países menos desarrollados, que aspiran a participar de la globalización de la economía, en un esfuerzo de transformación radical de su estilo de gestión.

Adicionalmente, ha surgido la competencia de los países de Europa Oriental, los que, en términos de ventajas comparativas tradicionales -nivel de industrialización y cercanía a los principales mercados-, compiten con Latinoamérica por los flujos de IED provenientes de los países más desarrollados.

La recapitulación de los antecedentes entregados hasta aquí comienza a perfilar una estrategia de operación para los países en desarrollo, en la cual ya no es suficiente la oferta de ventajas comparativas ni basta con el trato no discriminatorio, para asegurar la mantención de flujos importantes de IED.

En este nuevo contexto se hace necesario actuar articulada y estratégicamente en dos planos: a) al interior del país, desarrollando una política consistente que tenga por objetivo generar condiciones de entorno favorables a la competitividad; b) en el plano internacional, utilizando una estrategia agresiva de promoción de inversiones, orientada a aprovechar motivaciones específicas de inversión basada en claras ventajas comparativas y a detectar, al mismo tiempo, nuevos elementos generadores de competitividad nacional.

Este capítulo busca identificar la institucionalidad que mejor se adapta a la promoción de IED, el rol actual y potencial de los Servicios Exteriores en general, y de las misiones diplomáticas, en particular. Concluye señalando ámbitos en los cuales, los Servicios Exteriores podrían asumir un rol más activo en una estrategia de promoción de IED.

A. MARCO INSTITUCIONAL PARA LA PROMOCION Y REGULACION DE LA IED

1. Instituciones involucradas en la promoción de inversiones

En general no existe un padrón único para instituciones que se dedican a la promoción de inversiones. En países tanto desarrollados como en desarrollo, éstas se llevan a cabo por distintos tipos de organizaciones que incluyen Ministerios, Agencias de Cooperación al Desarrollo, Instituciones de financiamiento para el desarrollo, organizaciones privadas y mixtas como las Cámaras de Comercio, etc. En la mayoría de los países, sin embargo, los organismos involucrados en la promoción de inversiones, son autónomos, aún cuando dependan o cuenten con el apoyo y/o representatividad de uno o varios ministerios. En Taiwán, Gran Bretaña, Singapur, Malasia e Indonesia, por ejemplo, los organismos encargados de la promoción de IED dependen del Ministerio de Industrias. En otros países dependen de Ministerios tales como los de Economía y/o de Comercio Exterior. En el caso de Chile, el Comité de Inversiones Extranjeras se vincula con el Ministerio de Economía pero su Consejo está integrado por cuatro Ministros y por el máximo representante del Banco Central. Este Consejo opera a través de una Vicepresidencia Ejecutiva.

En la totalidad de los países, los organismos que regulan la inversión extranjera y coordinan el otorgamiento y la aplicación de incentivos, son gubernamentales.

Algunos ejemplos de organizaciones para la promoción de inversiones en países seleccionados de América, Europa y Asia, se mencionan a continuación:

- Portugal: Instituto Nacional de Comercio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores. Organización estatal.
- Costa Rica: Corporación para la Inversión y el Desarrollo Económico (CINDE), Organización privada.
- Gran Bretaña: Invest in Britain Bureau (IBB), Ministerio de Industria, Organización gubernamental.
- Canadá: Investment Canada, Organización gubernamental.
- Irlanda: Industrial Development Authority (IDA), Organización cuasi-gubernamental.
- Escocia: Locate in Scotland (LIS), Organización cuasi-gubernamental.
- Singapur: Economic Development Board (EDB). Organización cuasi-gubernamental.
- Malasia: Malaysia Industrial Development Authority (MIDA), Ministerio de Comercio e Industria, Organización cuasi-gubernamental.
- Tailandia: Thailand Board of Investment (BOI). Organización gubernamental.
- Indonesia: Investment Coordinating Board (BKPM), Organización gubernamental.
- Venezuela: Consejo de Promoción de Inversiones (CONAPRI), organización mixta.
- Argentina: Subsecretaria de Inversiones, Ministerio de Economía y OO.PP., organización gubernamental.
- Chile: Comité de Inversiones Extranjeras, Organización gubernamental.

2. La promoción: ¿tarea del Estado o del sector privado?

La promoción de inversiones requiere de ciertas tareas que debe realizar el Estado como también de otras que tienen un mejor desarrollo en el ámbito del sector privado. En la mayoría de los casos, el financiamiento deberá, sin embargo, provenir del Estado. Ello se comprende porque la atracción de IED genera beneficios sociales que son mayores que los beneficios privados. Mientras en la promoción de comercio siempre es posible identificar beneficiarios directos que, en rigor, debieran "hacerse cargo de la factura", en la promoción de inversiones los beneficios no son claramente atribuibles a clientes específicos. Ello es aún más cierto, cuando la estrategia de promoción responde a un programa diseñado por el gobierno para incrementar la posición competitiva del país como conjunto.

Una organización del Estado no cuenta, por otra parte, con las habilidades y con la flexibilidad operativa que se requiere para manejar campañas promocionales, las que se si se encuentran con más frecuencia en el sector privado. La búsqueda de opciones alternativas que combinen eficientemente ambos tipos de capacidades representa un interesante desafío que ha llevado a la creación de organizaciones cuasi-gubernamentales. Aún cuando reportan al Estado, y usan recursos del Estado, no se insertan dentro de la estructura convencional de Gobierno y tienen la posibilidad de realizar tareas de promoción que requieren de contactos estrechos tanto con el Estado como con el sector privado. Entre las tareas inherentes al Estado, ellos pueden dar servicios a los inversionistas que ingresan al país, obteniendo permisos y aprobaciones de otras instancias gubernamentales.

Las organizaciones cuasi-gubernamentales se ocupan de promover los países como lugares para invertir. En general, no se involucran en seleccionar inversiones o en negociar con inversionistas, pues esa función, cuando existe, corresponde al Estado. En muchos casos cuentan con personal con la suficiente experiencia en "marketing" como para tener éxito en la promoción de inversiones, y tienen autonomía para diseñar y llevar adelante estrategias promocionales.

Las agencias gubernamentales, por su parte, tienen limitaciones en las tareas de "marketing". En muchos casos, dependen para sus actividades de promoción, del apoyo que puedan recibir de los servicios diplomáticos y subcontratan actividades de "marketing" en el sector privado. Cuando se trata de agencias de países con un fuerte sesgo regulador de la inversión, las agencias gubernamentales se enfrentan a un conflicto ya que no pueden ser a la vez juez y parte en nuevos proyectos: no pueden promover proyectos que después deben autorizar o negociar.

Las agencias privadas pueden tener las habilidades suficientes como para llevar a cabo exitosas campañas promocionales, pero necesitan desarrollar una relación de cooperación con el Estado. Las decisiones acerca de los tipos de empresas hacia las que deben dirigir los esfuerzos promocionales son determinadas en todos los casos por el Estado, ya que obedecen a una estrategia-país. Por otra parte, los servicios al inversionista se cuentan entre las tareas difíciles de enfrentar por las organizaciones privadas.

Finalmente, cualquiera sea el tipo de organización involucrada en la promoción, se debe buscar un financiamiento que no esté restringido a los presupuestos estatales. La búsqueda de fuentes externas para complementar los recursos financieros, o de otro tipo, destinados a la actividad de promoción de inversiones, debe incluir a bancos, agentes de valores y otros agentes privados así como contemplar los programas que las agencias multilaterales, los organismos de asistencia para el desarrollo pertenecientes a países industrializados, y las propias empresas extranjeras ofrecen a los países en desarrollo.

En todo caso, es conveniente sacar partido de las experiencias recogidas por países que han hecho uso de la gama de recursos ofrecidos por las entidades antes mencionadas y canalizar esa experiencia hacia el diseño de programas de promoción realistas y bien dimensionados. Es frecuente ver, por ejemplo, un gran dispendio de recursos en propaganda escrita, en revistas y diarios especializados, en momentos en que la situación macroeconómica de un país no es la más adecuada y en que el impacto de esa propaganda será bastante limitado. La experiencia de los países que han tenido éxito en estas campañas muestra que no hacen falta grandes cantidades de recursos, si es que éstos se gastan siguiendo estrategias bien diseñadas y en los momentos más adecuados.

B. EL ROL DE LOS SERVICIOS EXTERIORES

1. Los organismos de las relaciones diplomáticas

Las personas o entidades a través de las cuales se desarrollan las relaciones diplomáticas entre los Estados son: el Jefe de Estado, el Ministro de Relaciones Exteriores -nexo entre el Jefe de Estado y el servicio exterior del país-, y el servicio exterior propiamente tal constituido por el conjunto de: funcionarios diplomáticos, las misiones diplomáticas ^{27/} y los jefes de misión. Es necesario puntualizar que la expresión "misiones diplomáticas" suele confundirse con el conjunto de funcionarios diplomáticos que constituyen el servicio exterior del país.

2. Papel actual de los Servicios Exteriores

La diplomacia moderna surge en el Renacimiento italiano. En los siglos XIV y XV, Venecia era un gran centro comercial cuya prosperidad dependía de poder contar con una buena estimación acerca de las condiciones de los mercados externos y con una amplia información sobre los riesgos de sus empresas en el exterior, así como de su habilidad para negociar con sus socios comerciales. Surge así el primer servicio diplomático profesional conocido en el mundo moderno. Esta práctica se trasladó a otros Estados que, por razones de carácter político, vivían situaciones de rivalidad constante y que, por ende, necesitaban negociar permanentemente entre

^{27/} Representación de carácter permanente: Embajada, Nunciatura, Alto Comisariato o Alta Comisión.

ellos. Como resultado, uno a uno, los Estados comenzaron a reemplazar a sus enviados transitorios por misiones permanentes en el exterior.

El establecimiento de un servicio exterior centralizado y permanente, encargado de la coordinación de las relaciones internacionales de un país, fue transformándose en una práctica permanente siendo adoptada por naciones más grandes que en aquella época estaban formándose en Europa. Francia abrió el camino sentando las bases para la creación de los actuales Ministerios de Relaciones Exteriores, el primero de los cuales, sin embargo, fue creado en la Rusia de los zares. En sus inicios, la política exterior de los gobernantes fue una política de poder y su diplomacia se orientó a imponer a los demás actores sus ideales e intereses, más que a ejercer funciones de comunicación, entendimiento y coordinación.

Después de la segunda post-guerra, el mundo que empieza a perfilarse se caracteriza por una acelerada diversificación de la agenda internacional, por una creciente interrelación entre los Estados, y por la multiplicación de las tramas y de los actores nacionales y transnacionales que entran a ocupar el escenario internacional. La diplomacia enfrenta el desafío de representar al conjunto de intereses y de actores, lo que exige tareas más técnicas y sectorializadas. Su labor cotidiana ya no se limita a dirimir conflictos, por más que estos continúen teniendo una importancia decisiva, sino que se extiende a la compatibilización de intereses privados y estatales y al aprovechamiento de las oportunidades que brinda un mundo cada vez más interdependiente. De allí surge la exigencia de una diplomacia más cooperativa, flexible y especializada.

3. La agenda internacional y la definición de las estrategias nacionales

La operacionalización de los intereses nacionales, y la identificación, selección y definición de los intereses específicos que componen la agenda internacional de un país determinado es lo que permite establecer los objetivos, prioridades y opciones que enfrenta cada nación en las distintas áreas por las que discurre su accionar externo. La inclusión de temas en dicha agenda, y la correcta definición de sus alcances, es condición necesaria para que la política exterior de un país fije sus objetivos en relación con ellos. El establecimiento de objetivos específicos ocupa también un papel central en la formulación y aplicación de una política.

La globalización de la economía sitúa hoy a los países en una nueva perspectiva de su gestión internacional, planteando a la política exterior de estos países numerosos desafíos. Los intereses que componen la agenda internacional condicionan en gran medida la elección de las agendas nacionales. En un mundo interconectado ya no existen medidas, ni negociaciones, ya sean éstas políticas o económicas, que sean de ámbito limitado.

Hasta hace relativamente poco tiempo, las vinculaciones externas de los países de la región, se encontraban básicamente definidas por su relación estratégica con los EEUU, y por su papel como exportadores de materia prima. Era ese un período en el que las expectativas de acceder a los mercados mundiales con productos no tradicionales eran limitadas, y en que los esfuerzos de industrialización tuvieron que concentrarse en modelos sustitutivos.

Hoy la situación ha cambiado y los países latinoamericanos se encuentran enfrentados a un escenario internacional más complejo, fluido y dinámico, más fragmentado, pero también más interdependiente. Paralelamente, estos países han perfeccionado procesos de apertura política y económica, que les han permitido acceder a niveles crecientes de inserción internacional. Ello les obliga a mantenerse muy atentos a los cambios, con el objeto de permanecer dentro del sistema. Los desafíos que hoy enfrentan las naciones latinoamericanas, en el ámbito de la política exterior, incluye temas tan variados como los siguientes:

- La adaptación bien informada, inteligente y oportuna a una situación de cambio permanente en las relaciones internacionales, lo que está pasando a constituir la esencia misma de la política exterior de un país.
- Una notoria diversificación de la agenda internacional, la que es mucho más amplia y menos jerarquizada que en el pasado. A las consideraciones geopolíticas o de seguridad, y a la promoción de los intereses económicos y comerciales de los países, añade el interés por incorporar los cambios tecnológicos, las campañas de preservación del medio ambiente, la ejecución de sistemas modernos de información, etc.
- El surgimiento de múltiples actores, que intervienen en los asuntos internacionales desde centros de poder más fragmentados que antes y en donde, junto a actores estatales clásicos, operan instancias no gubernamentales y privadas, que vinculan a las sociedades nacionales a través de canales no convencionales.
- Un contrapunto en que los Gobiernos se ven envueltos en una vorágine de velocidad creciente de acontecimientos de corto plazo y, al mismo tiempo, a la resolución de temas estructurales de mediano y largo plazo.
- Un manejo económico que trae consigo la necesidad de la apertura y, al mismo tiempo, enfrenta a los países a los problemas de manejo de su deuda externa, a su vulnerabilidad frente a las transformaciones del sistema de comercio internacional, y a su débil participación en la transformación industrial y tecnológica mundial.
- Un mundo, que exige imaginar y fortalecer nuevos mecanismos y estructuras de manejo colectivo de problemas interrelacionados, como el medio ambiente, el terrorismo o el narcotráfico y frente a los cuales se requieren instrumentos multilaterales en un período de paulatino descrédito de instituciones y de políticas vigentes en este ámbito.

Todo lo anterior tiende a erosionar la vigencia de una diplomacia en donde los asuntos políticos se manejan por canales distintos de aquellos reservados a las cuestiones técnicas o económicas. Estos aspectos apuntan hacia la existencia de un estrecho vínculo entre el análisis de la política exterior, la planificación de esa política, los procesos de toma de decisiones y los mecanismos para llevar adelante dichas decisiones.

Diffícilmente pueden tratarse las vinculaciones externas del Estado, sin considerar los intereses internos de la sociedad o los efectos que sus acciones pueden tener sobre los grupos de interés involucrados. Cada vez es más amplia la proporción de las políticas públicas de un país que afectan significativamente a sus relaciones externas, o que pueden ser afectadas por éstas. Ello vale para campos tan variados como el económico, el financiero, el tecnológico, el energético, el de los transportes y de las comunicaciones, y muchos otros.

4. Papel posible de los Servicios Exteriores

La complejidad de la agenda internacional se expresa en el ámbito de algunos países latinoamericanos, en los diversos énfasis que éstos han manifestado en sus relaciones con el exterior, vinculadas a los intereses de cada nación y a su problemática interna.^{28/} Las variaciones en las diversas agendas reflejan una incuestionable capacidad de captación, asimilación y acomodo a las nuevas realidades internacionales y regionales. Los actuales objetivos de liberalización e integración deben ir acompañados de la búsqueda de una agenda global y latinoamericana para cada país, lo que aumenta las posibilidades de inserción creativa a la dinámica interdependiente del sistema internacional.

Las relaciones externas de los países latinoamericanos se presentan muy entrelazadas por su comunidad de intereses y por sus respectivas problemáticas internas. Ello implica la necesidad de desarrollar una visión conjunta que permita buscar soluciones en forma integrada. En el plano doméstico, plantea también la necesidad de que los servicios exteriores asuman una gama más amplia de responsabilidades. Plantea también la conveniencia de que las Cancillerías actúen en forma más coordinada con otros agentes del Estado que tienen responsabilidades técnicas en temas como: la lucha contra la pobreza, el desarrollo de tecnologías, el mejoramiento de los factores de producción, en especial del humano, la promoción y atracción de inversión extranjera, la promoción del comercio exterior, etc.

En relación, específicamente, a la promoción de inversión extranjera directa y bajo el marco moderno de competitividad, cabe mencionar algunas actividades a realizar que se pueden plantear por igual para casi todos los países de la región:

- Desarrollar una política promocional de inversión extranjera con señales más precisas de diversificación sectorial y de estímulo a la inversión en industrias y servicios con mayor valor agregado o mayor contenido tecnológico. Ello puede implicar el diseño de instrumentos tales como incentivos tributarios, servicios y asistencia operativa a inversores nuevos o a los ya establecidos en el país y el estudio de acuerdos bilaterales que eviten la doble tributación.
- Promover las alianzas estratégicas con empresas transnacionales, mejorando la inserción en sus redes de abastecimiento, de comercialización y de flujos tecnológicos. Ello resulta

^{28/} Ver J. Heine, "Enfrentando los cambios globales". 1993

esencial para facilitar la inserción internacional. También hay que privilegiar vínculos con países tecnológica o geográficamente estratégicos para facilitar esa inserción.

- Estimular inversiones conjuntas en zonas económicas especiales, orientadas al comercio internacional y a la producción para la exportación. Promover los acuerdos de protección y de garantía de inversiones.

En algunas de estas tareas parece apropiado desarrollar capacidades en los servicios exteriores, tanto utilizando la dimensión diplomática de los mismos, como apelando a su vinculación con el área económica del Estado. Una labor apropiada en el plano externo se relaciona con las tareas de sondeo del mercado inversionista al interior de los países inversores, la pesquisa de las motivaciones de inversión, la percepción del nivel de satisfacción de los inversionistas establecidos -tanto en cuanto a resultados alcanzados, como en lo relativo a burocracia en materia de trámites e información-. El área de negociación y firma de tratados, de inversión y de doble tributación, es también un área en que la participación de los servicios exteriores resulta conveniente y necesaria.

Aún cuando, de hecho, los organismos especializados de los Gobiernos pueden estar mejor equipados para enfrentar tareas específicas de identificación de inversionistas, la presencia física y la red de contactos que desarrolla un diplomático en su lugar de destino, facilitan grandemente las tareas de prospección de interés. El proceso de promoción de un país como lugar de destino de la inversión no es asimilable a una venta "spot". Más bien se asemeja a un contrato de proveedor de largo plazo, que requiere de acciones continuadas y persistentes de traspaso de información y de establecimiento de confianzas recíprocas. Por ello, el apoyo que puede brindar un diplomático activo y bien conectado en el país del inversionista puede resultar clave en establecer esas confianzas.

También resulta clave, en la atracción de inversión, el crear las condiciones socio-culturales que hagan atractivo el lugar de destino de la inversión. El diplomático instalado en el país de origen de la misma está en una posición privilegiada para identificar las necesidades del inversionista que pueden influir su decisión de invertir.

En su rol hacia el interior de sus países de origen, los servicios exteriores, deben actuar primero en la transmisión de motivaciones de inversión detectadas, priorizando aquellas coincidentes con los intereses del Estado, como también señalando las empresas probables y las eventuales restricciones que puedan encontrarse para la ejecución de otros proyectos interesantes que complementen o se deriven de las iniciativas más probables. En segundo término, y una vez definida la oferta posible por parte de las instancias técnicas del Estado, corresponderá al servicio exterior respectivo, el inicio de conversaciones preliminares con los potenciales inversionistas, proporcionándoles, en el caso que éstos muestren un interés manifiesto, los antecedentes necesarios para que tomen contacto directo con las instancias establecidas para negociar los términos de la inversión, supervisando, en este caso, que los futuros inversionistas reciban la mejor asistencia disponible en el país receptor.

De la misma manera surgen cada día más, en los países industrializados, nuevas áreas de conocimiento y nuevas posibilidades de contacto con centros académicos y de investigación, contactos que a la larga, se transforman en transferencia de tecnología, en los cuales los servicios exteriores también pueden tener un rol importante de detección y de información.

En otro plano, el servicio exterior debe procurar la coordinación con los organismos públicos y privados que se encargan de la promoción específica, proporcionando los antecedentes necesarios para que éstos decidan y perfeccionen las estrategias promocionales y los instrumentos más apropiados para abordar la tarea en el país donde se originó la investigación, traspasando, en este caso, las tareas de coordinación de eventos promocionales a las misiones en el exterior.

Un área de acción de los servicios exteriores de los países industrializados y que en la práctica resulta de gran utilidad, es la de servir de centro de recolección de información económica sobre los países donde se encuentran destinados. Esta información resulta clave para los hombres de negocios pues para ellos su Embajador tiene mayor credibilidad que el Embajador del país donde desea invertir ya que se asume, con justa razón, que él debe jugar el rol de promotor de su nación. En la práctica, un paso muy importante en la búsqueda de información sobre un país consiste en tomar contacto con su Embajada en ese país y obtener una opinión más crítica sobre el futuro esperado para ese país.

Para dar ejemplos concretos, hoy en día la Embajada de EEUU o de Francia en Chile representan una valiosa fuente de información de primer nivel para los inversionistas de EEUU o de Francia que están pensando en invertir en Chile. De esta manera, la misión diplomática revierte un tanto su rol y pasa de ser un promotor de su país a ser un centro de información para los hombres de negocios de su país. A mayor abundamiento, la misión diplomática de cualquier país inversor es, actualmente, la mejor fuente de datos respecto de las experiencias de sus connacionales como inversionistas en el país huésped.

Otro ejemplo real que permite comprobar estos asertos es el vivido en la organización de eventos de promoción de inversiones del Comité de Inversiones Extranjeras de Chile, en varias ciudades norteamericanas. Invariablemente, en cada uno de esos eventos resultó más importante la participación del Embajador de los Estados Unidos en Chile, que la del Embajador de Chile en los Estados Unidos. Asimismo, y ello es perfectamente comprensible, resulta mucho más decisiva la palabra de un inversionista norteamericano en Chile, que la de un líder empresarial chileno hablando sobre la realidad chilena. Es una suerte de "diplomacia prospectiva", que requiere de un enfoque distinto y de un entrenamiento distinto que la diplomacia tradicional.

Otro caso práctico que ilustra esta "diplomacia prospectiva" es el de la representación chilena en Argentina, que tuvo un papel relevante en informar oportunamente a los inversionistas chilenos respecto de las oportunidades de negocios que se abrían en ese mercado como resultado de las privatizaciones emprendidas a partir de 1991. Como resultado de ello, hoy suman ya más de US\$1.000 millones las inversiones chilenas en el sector eléctrico de Argentina. Ese tipo de

función, puede sin duda hacerla mejor una misión diplomática con una orientación de negocios que un organismo técnico especializado o que un organismo empresarial.

Por otra parte, y dada la amplia gama de temas que hoy incluye la agenda internacional, se agudiza el tradicional dilema que enfrenta el diplomático, entre ser un generalista o un especialista en las cuestiones que se manejan en cada caso. Este dilema es hoy más grave para él, por cuanto nunca podrá renunciar a ser un generalista, en la medida en que siga siendo el canal de representación, información y negociación de su país con el mundo externo. Simultáneamente tendrá que asumir la tarea de sectorializar, cada vez más, su acción, a fin de poder responder a las necesidades específicas del sector público y privado de su país. Por último, tendrá que intensificar sus esfuerzos de coordinación con todo tipo de iniciativas públicas y privadas tendientes, a desarrollar nuevas formas de cooperación entre el país que él representa y el que lo recibe como huésped. Unido a estas nuevas tareas, se encuentra el auge de la diplomacia personal desarrollada por los Jefes de Gobierno o por enviados especiales suyos, con mayor o menor coordinación con los servicios exteriores.

Al interior de los países, estas nuevas exigencias han dado origen a discusiones acerca de la forma de enfrentar estos desafíos o, podría decirse, estas necesidades. Algunos países han optado por una total profesionalización de sus servicios exteriores, con funcionarios que se someten a intensos y largos períodos de preparación y entrenamiento. No obstante ello, en temas específicos deben igual recurrir a especialistas por sectores o por materias. Otros países buscan solucionar el desafío recurriendo a empresarios, académicos u otros especialistas que estén dispuestos a asumir, por períodos de tiempo limitados, la representación de su país. Este enfoque se basa en suponer que sería más fácil que un especialista aprenda de diplomacia, a que un diplomático maneje temas demasiado especializados en el área económica o financiera.

Cualquiera que sea la política de un Gobierno al respecto, lo cierto es que, por una parte, los diplomáticos se están enfrentando a problemas cada vez más complejos, que les exigen contar con conocimientos generales y especializados. Por otra parte, no hay pruebas concluyentes que indiquen que en todos los casos, y para todos los países, una solución es mejor que la otra. Quizás la excepción esté en las representaciones permanentes ante organizaciones internacionales, en las cuales prima el conocimiento de la operatoria de las mismas, que se adquiere luego de años de experiencia en su funcionamiento, y donde la variedad y complejidad de las mismas hace recomendable recurrir a diplomáticos de carrera.

Hay un área intermedia, en que la diferencia entre el rol de las misiones y servicios exteriores y el de las instancias técnicas es muy sutil. En eventos propios de campañas de convencimiento que se basan en la promoción tipo imagen-país, a los potenciales inversionistas les interesará, además de aspectos relativos a la macroeconomía, antecedentes tan diversos como el tipo de establecimientos educacionales con que contarían para sus hijos, el clima de seguridad personal, las alternativas de esparcimiento y de vida atrayente para sí o para sus ejecutivos. Sin duda que en estos aspectos es probable que tenga más credibilidad la misión en el exterior, que un técnico que podría estar sesgado por la oportunidad de negocio que tiene ante sí.

La práctica ha demostrado que la coordinación entre cualquiera de los agentes promocionales, las misiones y los servicios exteriores es clave y fundamental. Un aspecto destacable es que los primeros contactos del inversionista con el país huésped son sus embajadas, y la calidad de la información que él reciba será determinante en su próximo quehacer. Si no obtiene respuestas satisfactorias y oportunas, o no recibe la atención que espera, la imagen de país que percibirá será no incentivadora. En este ámbito, la política de promoción de inversiones que formule el Estado debe definir claramente las responsabilidades de los distintos actores en la tarea de atraer capitales desde el exterior.

La experiencia de Chile en los últimos cuatro años, muestra un excelente resultado en cuanto a los esfuerzos coordinados entre dos entidades estatales, identificadas la una, el Comité de Inversiones Extranjeras, con la responsabilidad de la promoción de inversiones, y la otra, ProChile, con la responsabilidad de la promoción del comercio exterior. Ambas actuaron en estrecha colaboración siendo ProChile, además, el nexo con las Embajadas de Chile en los países inversionistas, a través de los Agregados Comerciales.

A modo de ejemplo, si el Gobierno de Chile decide realizar actividades de promoción de inversiones en Japón, encargará al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE), que lo habrá propuesto previamente como parte de su programa de actividades, que se responsabilice de la organización del evento. El CIE determina que utilizará como herramienta promocional el envío de una misión; se contactará con el Embajador de Chile en Tokio, para solicitar su asistencia en la realización del evento; tomará contacto con organismos privados japoneses y chilenos que hayan mostrado interés en patrocinar este tipo de actividades, y coordinará la organización conjunta del evento. La responsabilidad técnica de discusión de los temas relativos a la inversión, motivo primordial de la realización del evento quedará en manos del CIE, como asimismo la organización de la parte nacional; la responsabilidad organizativa, en el país objetivo, quedará en manos de la misión diplomática residente en Tokio, contándose entre su accionar la selección de invitados, las reuniones previas con autoridades locales, la sugerencia de fechas más apropiadas y de materias a tratar, la recomendación de énfasis sectoriales, entre otras. En la totalidad de los eventos en el exterior, organizados por el CIE en los últimos años, siempre hubo una participación activa y personal de los respectivos Embajadores, y una estrecha colaboración con los Agregados Comerciales.

En otro plano, no menos importante que el anterior, las ventajas de la coordinación quedan demostradas, en el caso de Chile, en lo que dice relación con la firma de los convenios de protección de inversiones. Es así, como siendo éste un tema en el cual la presencia de los especialistas en materia de inversiones es absolutamente fundamental, que la necesaria participación igualitaria de los juristas del Ministerio de Relaciones Exteriores ha sido de crucial importancia. De hecho, absolutamente todas las negociaciones, con más de 16 países entre 1990 y lo que va corrido de 1994, se han llevado a cabo por equipos conjuntos del CIE y del Ministerio de Relaciones Exteriores.