

**Tratamiento del Capital Extranjero
en Procesos de Integración**

Tratamiento del Capital Extranjero en Procesos de Integración

*Ernesto Tironi**

A. Introducción

El papel que deberían jugar las empresas extranjeras en un proceso de integración económica, desde el punto de vista de los intereses de los países receptores asociados y, en particular, el tratamiento que corresponde darle a la inversión extranjera, tienen gran importancia para países en desarrollo. Por de pronto, la evidencia empírica disponible demuestra que la integración ha sido uno de los fenómenos que más ha incentivado la expansión de las corporaciones multinacionales en todo el mundo durante las últimas décadas, especialmente en el sector manufacturero¹.

Por otra parte, vale la pena destacar que el tratamiento a la inversión extranjera es normalmente un punto de conflicto entre países que están en proceso de integración; este es el caso, haya o no un reglamento común para regular la entrada de capitales a los países miembros. El Mercado Común Europeo provee una demostración de lo afirmado. En esa experiencia al principio no hubo una preocupación especial por el tratamiento de las empresas extranjeras, y al promediar la década del 60 surge una gran polémica al respecto, que se hizo famosa a través del libro de Servan-Schreiber sobre "El Desafío Americano". Así, aunque éste es un problema general, resulta obviamente mucho más importante para países en desarrollo, porque las inversiones extranjeras en ellos son considerablemente más significativas que en los países industrializados en relación con la

* Economista chileno, Doctor en Economía del M.I.T., Investigador de la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, CIEPLAN, Santiago, Chile.

¹ En América Latina, la inversión extranjera directa norteamericana en manufacturas creció tanto más rápido que aquella en los demás sectores entre 1960 y 1974, pasando del 20% al 50% del total, aproximadamente. No hay dudas que la formación de la ALALC tuvo una incidencia importante en ese desarrollo. Las exportaciones de productos manufacturados por parte de subsidiarias de empresas norteamericanas en el área crecieron en 704% entre 1957 y 1966, comparado con 51% del resto de las exportaciones de manufacturas latinoamericanas.

En Centro-América, desde la puesta en marcha del mercado común, aproximadamente en 1960, hasta 1969, la inversión directa norteamericana en manufacturas subió de 15 a 113 millones de dólares; esto es, del 4 al 18% del total en todos los sectores. Departamento de Comercio de EE.UU. *Survey of Current Business*, varios números. Para estudios detallados del caso del Mercado Común Europeo, véase Scaperlanda y Mauer (1969) y Schmitz (1970).

dimensión de sus mercados y empresas nacionales.

Las relaciones entre un país receptor, o un conjunto de ellos comprometidos en un proceso de integración, y los inversionistas extranjeros, se dan en diversos planos y abarcan tanto aspectos económicos como no económicos. Este artículo se concentra en las primeras, aunque con ello no se pretende desconocer la trascendencia de las demás dimensiones del fenómeno. Su propósito es analizar, primero, cuáles son los argumentos a favor y en contra de una regulación especial del capital extranjero en un proceso de integración, así como los conflictos entre países a los cuales puede dar lugar esa regulación; segundo, cuáles son empíricamente las principales características de las empresas extranjeras en el Grupo Andino y en qué medida ellas hacen necesaria su regulación; y tercero, cuáles son las características principales de la Decisión 24 y en qué medida parece adecuada para garantizar mayores beneficios de la IED² y la integración.

B. Posiciones frente al tratamiento del capital extranjero

Lo primero que interesa dilucidar es a qué tipo de regulación al capital extranjero se está refiriendo el análisis o con respecto a qué se están planteando los argumentos a favor o en contra. Indudablemente hay varios tipos de planteamientos, pero es fundamental distinguir al menos dos niveles generales en que se da la discusión. Uno es sobre la necesidad de un régimen común, es decir, igual para todos los países. La pregunta que se procura contestar sería: ¿es necesario un régimen igual para to-

dos los países o puede tener cada uno el régimen que crea más conveniente desde el punto de vista de su interés nacional? Un segundo nivel se refiere al carácter o grado de restricción que plantea ese régimen común a la operación de las empresas extranjeras, suponiendo que hay consenso sobre la necesidad de tener un tratamiento uniforme frente al capital extranjero. En este caso la pregunta a responder sería, ¿cuán restrictivo o cuán abiertas deberían ser las disposiciones respectivas?

Sobre la necesidad de un régimen común, se ha ido alcanzando un grado de acuerdo creciente entre países en desarrollo que participan en acuerdos de integración. En el caso andino, por ejemplo, el establecimiento de dicho régimen es un aspecto fundamental del proceso integracionista como un todo. Más aún, en las discusiones que hubo en torno a él (la Decisión 24), nunca ningún país, incluyendo Chile a partir de 1973, objetó el que hubiera un tratamiento común en cuanto tal; las objeciones se referían particularmente a algunas normas que eran juzgadas como demasiado restrictivas para la entrada de capitales extranjeros.

La razón fundamental del consenso en torno a la necesidad de un régimen común, es que su ausencia incentivaría la competencia entre los países por captar inversiones o empresas extranjeras, las cuales, instalándose en el país que ofrece mayores franquicias podrían tener acceso a todo el resto del mercado común libre de aranceles. Por lo tanto, si no hubiera ese tratamiento homogéneo es muy probable que se produjera una competencia destructiva del acuerdo mismo de integración, porque cada uno de los países procuraría ofrecer mayores ventajas para que las empresas se instalen en su territorio. Los países miembros, entonces, en vez de aumentar su poder de negociación frente a las empresas actuando como una sola unidad que ofrece un mercado integrado, verían dismi-

² Inversión extranjera directa. Cabe anotar que este estudio se refiere a capital extranjero definido como proveniente de países distintos de aquellos que participan en la integración. Es decir, no se refiere al tratamiento que corresponde darle a las inversiones provenientes de otros países que forman el mercado común.

nuir su poder porque estarían atomizados y debilitados frente a empresas que tienen la posibilidad de elegir en qué país ubicar sus plantas productivas y exportar desde allí al resto de la región.

La competencia entre países implicaría una distribución desfavorable y no controlada de los beneficios de la integración, no sólo entre los países miembros como conjunto y los inversionistas foráneos, sino también entre los socios mismos. Es cierto que un régimen común *per se* no garantiza una distribución "adecuada" o "justa" de los beneficios de la integración y de la inversión extranjera, ya que los países socios enfrentan condiciones distintas, tienen diferentes stocks relativos de capital, grado de industrialización, personal técnico, etc.³. No obstante, parece más adecuado corregir las desigualdades distributivas directamente mediante políticas *ad hoc*, por ejemplo, a través de la asignación de industrias en forma conjunta (los PSDI del Grupo Andino) o la concesión de mayores plazos de ajuste a los países menos desarrollados.

Uno de los principales motivos de por qué no parece lo más adecuado permitir a cada país tener un régimen distinto de tratamiento al capital extranjero, es que ello probablemente generaría ineficiencias mayores desde el punto de vista productivo. En efecto, en ausencia de normas comunes, la localización de las plantas no obedecería a razones de economía de recursos reales (menores costos de producción, materias primas más baratas y mano de obra más capacitada, etc.) sino que dependería de las concesiones que obtengan las empresas productivas (franquicias tributarias, subsidios, créditos baratos, etc.). Esto sería igual a que en un país se dejara que cada una de sus regiones tuviese autonomía de otor-

gar las franquicias que desee para atraer industrias.

En síntesis, un régimen común de tratamiento al capital extranjero es necesario principalmente como forma de evitar que los países que procuran integrarse pierdan poder de negociación frente a las empresas transnacionales, aumentando por el contrario dicho poder, para obtener así mayores beneficios globales del proceso.

El segundo nivel al cual se plantea el tratamiento del capital foráneo, se relaciona con el grado de regulación más adecuado, o sea, cuán estricto o abierta debería ser. En este sentido la recomendación de algunos es que debe ser una apertura completa e indiscriminada del país hacia el exterior; los gobiernos no deberían intervenir en los mercados de capitales porque éstos, actuando libremente, permitirían que los países tengan el máximo de inversión extranjera al costo más barato para el país, esto es, en las mejores condiciones posibles. Tal política de permitir la entrada libre de capitales y empresas dejando que sólo el mercado regule las condiciones en que operan en el país receptor, implica necesariamente no diferenciar entre empresas extranjeras y nacionales, y significa sostener que el tratamiento debe ser igual para ambos.

Esta posición, crecientemente difundida en América Latina durante los últimos años, contradice, sin embargo, las lecciones que se derivan de una enorme cantidad de investigaciones que han estudiado la naturaleza y el comportamiento de las empresas transnacionales (ETN) que invierten en el exterior. En general, las conclusiones de esos estudios apuntan precisamente en dirección contraria: el tipo de política sugerida no es el que necesariamente favorece la obtención de inversiones extranjeras en las mejores condiciones, debido principalmente a la naturaleza monopólica de las ETN, tanto en la venta de los bienes finales que

³ Una discusión detallada de los problemas relativos a la distribución "justa" de beneficios de la integración se encuentra en Morawetz, (1974).

producen como en las tecnologías que controlan⁴. Esto último implica la existencia de rentas, cuyo carácter se analiza más adelante.

Aquí vale la pena hacer un paréntesis para aclarar que una nación se beneficia del ingreso de empresas y capital extranjeros, no sólo ni principalmente, de acuerdo a la cantidad de compañías que se establecen en su territorio o al volumen de capital que transfieren, sino conforme a lo que se pague por esos recursos externos. Los beneficios para un país pueden ser mayores con una política más estricta que permita obtener algún volumen menor de recursos externos, pero en mejores condiciones, antes que con una política más abierta que, aunque permita la entrada de más empresas o capital, implique para el país receptor pagar más por ello. Naturalmente, la relación entre beneficios y costos de la IED puede ser mayor en algunos sectores que en otros.

1. Naturaleza de la firma transnacional moderna

La primera razón de por qué las fuerzas del mercado libre normalmente no permitirán obtener recursos privados externos en la forma más conveniente para un país es muy simple: los mercados de capital extranjero son muy imperfectos o poco competitivos. No hay un "precio" fijado en el mercado al cual se puede contratar capital u obtener que ingrese capital extranjero para producir en un determinado país receptor. La inversión extranjera moderna se caracteriza porque los inversionistas no son personas aisladas o accionistas individuales, como los que en el siglo pasado compraban bonos en la bolsa de valores de Londres, sino que son empresas transnacionales gigantes; inmensos conglomerados que controlan sus inversiones directamente.

Las inversiones extranjeras modernas implican la transferencia de un paquete de activos administrados por empresas específicas: las subsidiarias de poderosas compañías transnacionales. Esos activos comprenden no solo capital extranjero, sino también tecnologías, capacidad empresarial y marcas registradas a través de las cuales tratan de "diferenciar" sus productos y, junto con una adecuada publicidad, asegurarse un alto poder monopólico en sus mercados. En consecuencia, las inversiones extranjeras modernas no se hacen mayoritariamente en un "mercado de capitales" competitivo; se hacen en un cuasimercado donde los activos implícitamente transados no tienen un precio dado por la competencia entre numerosos oferentes y demandantes.

La capacidad administrativa, las tecnologías y marcas registradas de las empresas extranjeras no son algo que el país anfitrión explícitamente "compre" para producir determinados bienes localmente. Esos son activos exclusivos que las empresas subsidiarias de los inversionistas administran, y por lo cual estas últimas se pagan a través de las utilidades que se obtienen por vender los bienes que producen. El país receptor, por su parte, paga como costos por esa transferencia de recursos externos un precio o monto que está dado por las utilidades que obtienen las empresas (las divisas eventualmente remesadas desde el país). Pero esas utilidades no son las "normales" en mercados competitivos, ni corresponden a una tasa de interés sobre el capital invertido. En verdad constituyen rentas ganadas a raíz del poder monopólico y la propiedad de los activos exclusivos que utilizan las subsidiarias.

El valor de esas rentas (y por lo tanto el costo para el país receptor de los recursos externos y los beneficios netos que le quedan de esa transferencia), si es que se deja que sea determinado por el mercado libre, resultará implíci-

⁴ Véase Dunning (1958); Hymer (1960 y 1968); Vaitsos (1970); Caves (1971); Vernon (1974); y Tironi (1976).

tamente de una “negociación” entre miles de consumidores nacionales atomizados y una sola o pocas pero poderosas empresas extranjeras monopólicas u oligopólicas. Es obvio que el poder de negociación relativo de los primeros —que representan el interés nacional— va a tender a ser enormemente inferior al de las empresas extranjeras, si es que alguna entidad como el Estado no actúa como una contraparte única más poderosa para defender eficientemente el interés nacional.

Que los inversionistas extranjeros son agentes con un gran poder de negociación es evidente. Por ejemplo, la General Motors, tiene un volumen de ventas que es seis veces mayor que el producto nacional de un país como Colombia. Aproximadamente 16 corporaciones multinacionales en el mundo tienen un producto de ventas que es mayor que el PNB de ese país y la mayoría de estas empresas tienen subsidiarias en él. Las diferencias de tamaño económico entre los agentes se traducen en grandes diferencias con respecto a lo que cada uno puede ofrecer al otro, el costo en que ellos incurrirán al rechazar esos ofrecimientos y las alternativas que tiene cada uno, todo lo cual determina el poder económico relativo de las partes. Entonces, es natural que una de las formas como los países receptores pueden aumentar su poder de negociación frente a las empresas extranjeras, es a través de la unión entre ellos, especialmente en el caso de aquellos que procuran su integración económica.

La conclusión fundamental del análisis anterior es que, cuando los mercados son imperfectos, los países están en posición de conseguir inversiones extranjeras en mejores condiciones en la medida que su poder de negociación extra mercado sea mayor, porque los beneficios que se obtienen de las inversiones extranjeras no se miden solamente por la cantidad de capital o la cantidad de dólares que entran cada año, sino

también por los términos en que se obtienen. Con políticas adecuadas se pueden obtener recursos extranjeros en mejores condiciones, sin necesariamente ver disminuida la cantidad o volumen en que se tenga interés.

2. *Situación de las ETN en mercados comunes*

Una segunda razón que lleva a que el mercado libre sea inadecuado para regular la operación de empresas extranjeras en un proceso de integración —y por lo tanto a la necesidad de dar un tratamiento diferencial a las extranjeras y nacionales— es que ellas enfrentan dicho proceso en condiciones categóricamente más favorables que las firmas domésticas. En efecto, por definición, las firmas que están potencialmente en condiciones de invertir fuera del país donde está su matriz tienen una visión multinacional de sus posibilidades. Además de estar siempre mirando las oportunidades que se les ofrecen más allá de sus fronteras, tienen el conocimiento práctico de cómo operar en el exterior. Este no es normalmente el caso de las firmas nacionales.

Por otra parte, las firmas extranjeras establecidas en cada país antes de la integración, pueden ser mayoritariamente subsidiarias de multinacionales que ya tienen otras filiales localizadas en varios de los demás países que están uniendo sus mercados. Son empresas que ya están en alguna medida “integradas” entre ellas, por lo tanto parten desde una posición más ventajosa para aprovechar las oportunidades que brinda un proceso de integración, e incrementar así sus ganancias. A través de las redes de filiales en los demás países, las cuales están vendiendo por medio de canales de distribución propios establecidos, se hace más fácil para la corporación transnacional como un todo vender en el país donde los precios son más altos, mientras se fabrica en el que tenga costos de producción más bajos. Por lo tanto, en ausencia de una política compensadora, un proceso de in-

tegración tiende a favorecer mucho más, especialmente al principio, a las empresas extranjeras que a las nacionales, sobre todo cuando aquellas empresas no son competitivas sino que tienen algún grado de poder monopolístico en sus mercados.

En un contexto en el que las empresas que predominan en la producción y el comercio intrarregional son monopolios extranjeros, los que ganan con el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país no serán tanto las nacionales participantes sino las empresas extranjeras. La especialización productiva redundará principalmente en mayores utilidades remesadas al exterior antes que en menores precios para los consumidores de los países receptores.

3. *Origen del estímulo a la inversión extranjera en un mercado común*

Una tercera razón para regular la operación de las ETN se deriva del origen del interés que tienen por invertir en un grupo de países integrados. En teoría, la formación de un mercado común tiende a inducir una serie de movimientos de capitales extranjeros entre los países participantes. Estos movimientos se relacionan fundamentalmente con el comercio entre ellos. Así, la *creación* de comercio en ciertas industrias dentro de cada país —es decir, la importación a precios menores desde otros países socios debido a que después de la integración los bienes entran libres de aranceles— tiende a reducir la inversión extranjera en las industrias de ese país que estaban produciendo localmente los sustitutos de los bienes importados. En cambio, la *desviación* de comercio en otras industrias de ese mismo país —es decir, la mayor producción local que sustituye importaciones que antes venían de terceros países— tiende a aumentar la inversión extranjera en las respectivas actividades productivas del país.

Hay diversos otros factores —además de las fuerzas tradicionales de

creación y desviación de comercio— que afectan los volúmenes de inversión extranjera directa en un mercado común. Pero, en términos globales (a nivel del conjunto de países), la fuente esencial que normalmente origina un ingreso neto de capitales extranjeros hacia un mercado común es la protección arancelaria frente a importaciones de manufacturas desde terceros países, junto con la ausencia de aranceles entre países socios. Cuando, además, existen fuertes economías de escala dentro de mercados nacionales pequeños, la fuerza que ejerce la protección arancelaria es mayor.

En otras palabras, un mercado común se constituye no sólo a través de la liberación del comercio entre los países socios sino también gracias al establecimiento de aranceles a las importaciones provenientes del resto del mundo, que protegen, por lo tanto, a la industria doméstica (regional). Cuanto mayor sea esa protección común, más alta será para una empresa transnacional la rentabilidad de invertir dentro del mercado común, comparada con la correspondiente para exportar desde otra subsidiaria o desde la casa matriz.

Ahora bien, como es sabido los países subdesarrollados deben recurrir a la protección arancelaria porque normalmente es el medio más simple y directo de crear nuevas industrias. Sin embargo, este medio tiene sus costos; en esencia consiste en un subsidio que se le hace a las industrias protegidas. El subsidio lo deben financiar los demás sectores productivos (la agricultura, principalmente) que se ven relativamente “desprotegidos”, y los consumidores, quienes deben pagar precios más altos por los bienes con aranceles. Como todo subsidio, la protección implica una forma de redistribuir ingresos entre éstos últimos y las industrias protegidas.

Cuando en dichas industrias hay sólo empresas nacionales, la protección implica una redistribución nacional del

ingreso. Pero cuando en ella hay firmas extranjeras, hay una redistribución internacional de ingresos. Esto es lo que induce a los inversionistas a establecerse, y en ese sentido permite que aumente el stock de capital en la economía. Pero este efecto positivo se reduce o puede incluso transformarse en negativo cuando se considera el costo real que tiene para la economía atraer ese capital⁵.

El problema fundamental es que la protección arancelaria mínima necesaria para que se establezcan empresas nacionales, suele ser mayor a la que necesitan las extranjeras, las que no son industrias "nacientes" como las primeras y que no difunden el conocimiento productivo en la medida de aquellas. Por lo tanto, se suele "pagar más caro" de lo necesario por desarrollar una industria que en última instancia no es nisiquiera nacional. Habría que compensar ese efecto con políticas específicas frente a las empresas extranjeras —hacerlas tributar más sobre sus utilidades, tal vez obligarlas a transformarse en mixtas o usar otras medidas compensadoras— y/o cuidar de fijar los aranceles en función del grado de participación de empresas extranjeras y nacionales en cada industria.

C. Las compañías transnacionales en el Grupo Andino

En la sección anterior se analizaron las principales razones teóricas de por qué para lograr que los países ganen lo más posible de su participación en un proceso integracionista, es indispensable regular, mediante políticas especiales, el funcionamiento de las empresas extranjeras en un mercado común.

La pregunta siguiente que cabe hacerse es: ¿cuán válidas son esas razones en la práctica para el caso del Grupo

Andino; o inversamente, ¿qué validez habría en los argumentos que plantean algunos grupos para rechazar la regulación especial de la operación de las empresas extranjeras? La validez de estos argumentos depende de muchas condiciones específicas de cada industria, como la contribución tecnológica que hacen, su impacto sobre la balanza de pagos, etc. En términos generales, sin embargo, la necesidad de regular la participación de las ETN en las economías andinas depende de tres condiciones fundamentales. Primera, de la importancia de las empresas extranjeras en los países. Obviamente el problema no sería muy importante si las empresas extranjeras fueran muy pocas o la producción que generan fuese insignificante. La segunda condición, es el nivel en que esas empresas participan de los aumentos de producción y las exportaciones que se tienden a generar gracias a la integración, y el grado en que ellas están vinculadas entre sí a través de filiales. Por último, la regulación especial de las empresas extranjeras es importante en la medida que tiendan a ser más monopólicas que las empresas nacionales.

La información disponible sobre esos tres aspectos es escasa y está lejos de ser muy perfecta. Se conoce relativamente más sobre las empresas extranjeras que han operado en la explotación de recursos naturales. La tendencia tradicional ha sido pensar que sólo la inversión foránea en esos sectores ha sido importante en los países en desarrollo. La verdad, sin embargo, es que actualmente el capital extranjero en la industria manufacturera andina —la actividad que será más afectada por la integración— es tanto o más significativo que aquel en la minería y recursos naturales. Ello no se palpa fácilmente porque los capitales están más dispersos, pero cuando se observan más detalladamente las cifras aparecen varias sorpresas. De un estudio para los años 1969—71 hecho para tres países del Grupo Andino —Colombia, Chile y Pe-

⁵ Un análisis detallado de este tema se encuentra en Tironi (1976) especialmente los capítulos II y III.

rú (los únicos que tenían cifras disponibles)— resultó que casi el 40 % de las ventas de productos manufacturados en esos países era efectuado por empresas con capital extranjero⁶, porcentaje relativamente muy alto de la producción industrial de dichos países —y por lo tanto, del comercio potencial que se puede generar entre ellos— Dentro de estas empresas, por supuesto que existía la variabilidad en cuanto al grado de control por parte del capital extranjero, pero en más del 70% de los casos ellas eran controladas mayoritariamente por corporaciones transnacionales.

Por otra parte, la participación de las empresas extranjeras en la producción industrial de los países andinos no es homogénea en todos los sectores. Esa participación tiende a ser mucho más alta dentro de las industrias que se desea hacer crecer más a través del proceso de integración, como es el caso de aquellas que producen bienes intermedios y de capital (equipo de transporte, por ejemplo) comparadas con otras productoras de artículos de consumo (productos alimenticios, de la madera, etc.).

Por último, la importancia de las firmas extranjeras en el producto industrial tampoco es la misma en todos los países. Chile había tenido tradicionalmente menos empresas extranjeras en el sector industrial; ellas producían alrededor del 20% del valor de la producción manufacturera hacia fines de la década pasada, mientras que en Perú producían alrededor del 41% y en Colombia el 56%. La primera conclusión entonces, es que la importancia de las empresas extranjeras en el Grupo Andino es considerable.

La segunda condición para regular la IED en el Grupo Andino se relacio-

na con la capacidad de aprovechar los mercados que se abren gracias a la integración. Ella se puede apreciar por dos lados: (a) por el grado de participación de las firmas extranjeras en las exportaciones regionales, y (b) por el grado de afiliación ya establecido entre ellas. Sobre exportaciones, desgraciadamente la información que hay es relativamente escasa y atrasada. El único país que tiene antecedentes es Colombia, pero sólo para una muestra de 260 empresas extranjeras encuestadas en el año 1971, cuando recién comenzaba a abrirse el comercio andino. Esos antecedentes demuestran, sin embargo, que aún cuando esas empresas producían sólo alrededor del 25% del producto industrial colombiano, ellas exportaban el 47 %, casi la mitad, del valor de las exportaciones manufactureras de Colombia al Mercado Andino. Este predominio relativo de las ETN en el comercio exterior colombiano probablemente se ha incrementado, y la situación no debe ser muy diferente en los demás países.

Sobre el grado de afiliación entre empresas, las estadísticas disponibles también son imperfectas. Pero sobre la base de información acerca de las empresas norteamericanas que tenían inversiones en los países andinos el año 1969, fue posible descubrir que una de cada dos empresas instaladas en algún país tenía empresas "hermanas" en por lo menos otros dos países andinos⁷. Obviamente esa relación depende del número de empresas que hay en cada país; por ejemplo en Bolivia, donde había solamente cuatro empresas industriales con capital norteamericano en 1969, todas ya tenían filiales en los demás países. En el caso de Colombia, la mitad de sus empresas con capital norteamericano tenía filiales en dos o más países. Es claro, entonces, que el grado de afiliación interna entre las empresas extranjeras es muy alto en el Grupo Andino, y que es aún mayor en

⁶ Tironi (1976), cap. V. El estudio mencionado se basa en cifras del Banco de la República para Colombia, CORFO para Chile, y Ministerio de Industria y Comercio para Perú.

⁷ Tironi (1976), cap. V, basado en Angel (1970).

algunos sectores productivos más modernos y dinámicos: productos petroquímicos, artículos electrónicos, material de transporte y productos no metálicos.

La tercera condición que plantea la necesidad de controles a nivel andino surge del hecho de que el alto grado de afiliación observado para las empresas foráneas, que actúan en los países miembros, tiene mayor importancia cuando son monopólicas en cada uno de los países donde operan, porque ello les permitiría retener ese carácter a nivel de todo el mercado común. El tema del poder monopólico de las empresas extranjeras ha concitado menos atención del que merece, pero alguna evidencia ha logrado acumularse⁸. Existe conciencia, al menos, de que en general las industrias de nuestros países son excesivamente monopólicas u oligopólicas. Medir ese aspecto presenta dificultades, pero hay algunas formas de hacerlo que han sido comúnmente aceptadas. La principal es el grado de concentración de las ventas que hacen las cuatro empresas más grandes en cada rama industrial, por lo tanto, utilizaremos esa medida para comparar la situación de firmas extranjeras y nacionales.

En Perú, por ejemplo, hacia fines de la década pasada, en el sector manufacturero en general, alrededor de la mitad de todas las industrias tenían mercados oligopólicos altamente concentrados (las cuatro mayores empresas concentraban más del 75% de las ventas). En Chile dichas industrias comprendían casi un tercio del total y en Colombia por lo menos un quinto⁹. Sin embargo, en aquellas industrias controladas por las empresas extranjeras (éstas solas producían más de la mitad de la producción) esa fracción del

total de la producción industrial pasaba del 50% al 64% de las industrias en el Perú y de 33% a 66.7% en Chile; o sea que las empresas extranjeras tienden a ser mucho más monopólicas que las empresas nacionales. Lo mismo tiende a suceder en Colombia, de acuerdo a la información sectorial disponible, sin que se cuente con estadísticas globales al respecto.

En síntesis, la inversión extranjera en los países andinos tiende a establecerse y operar en un contexto de mercados monopólicos. En esas condiciones se hace entonces más necesario buscar algún control estatal especial a las empresas extranjeras, orientado a cumplir las funciones que no realiza la competencia en el mercado.

D. La Decisión 24 y algunos de sus efectos

Las disposiciones que contempla el Grupo Andino sobre tratamiento al capital extranjero se resumen en la Decisión 24. Comenzaremos explicando brevemente su naturaleza, porque hay bastante confusión sobre ella. En primer lugar, es difícil catalogar necesariamente a la Decisión 24 como una legislación general "anti" inversión extranjera "per se". Ella reconoce los aportes que pueden hacer los capitales foráneos, pero su objetivo fundamental es fortalecer la capacidad de negociación de los países receptores y la capitalización nacional¹⁰. En segundo lugar, un atributo muy importante de la Decisión 24 es que, por el hecho de ser una norma común a varios países en razón de un tratado internacional, resulta ser relativamente más estable que las legislaciones exclusivamente nacionales. Esto es muy importante porque uno de los principales factores que conducen al alejamiento de la inversión extranjera que interesa a muchos de los países —en desarrollo— sobre todo inversiones de largo plazo, ha sido la

⁸ Para un interesante estudio reciente en Colombia, véase Misas (1973). También Chudnovsky (1974).

⁹ Tironi (1976), cuadro V-5 y p. 186.

¹⁰ Salazar (1975).

inestabilidad de las políticas frente a ellas. Por lo tanto, el hecho de que los inversionistas mismos consideren que una norma internacional común, como la Decisión 24, sea más estable que muchas legislaciones de carácter nacional, hace que para los países resulte mucho más conveniente acogerse a esa norma común.

1. Disposiciones principales de la Decisión 24 ¹¹

En primer lugar hay que mencionar que todos los proyectos de inversión extranjera deben ser autorizados por una autoridad nacional competente. Las razones para ello son muy obvias. Cabe mencionar aquí sólo que en el proceso de negociación con los inversionistas extranjeros el conocimiento es muy importante. Una forma elemental de empezar a acumular conocimiento sobre el "qué son" las empresas foráneas —cómo se comportan, dónde invierten, las condiciones en que lo hacen, etc.— es llevando un registro acerca de esos aspectos. Además, si tal información está disponible, se puede intercambiar entre los países y así mejorar la posición negociadora de éstos frente a las transnacionales.

En segundo lugar, la Decisión 24 también regula, en general, la transferencia de tecnología y, en particular, prohíbe la aplicación de cláusulas restrictivas sobre el uso de tecnologías extranjeras en los países.

Tercero, la Decisión 24 prohíbe la compra directa de empresas nacionales establecidas por parte de inversionistas extranjeros. La razón de esta medida es evitar que las empresas internaciona-

les aprovechen su enorme poder financiero en los mercados de valores o bolsas de comercio, normalmente muy imperfectas, inestables y deprimidas en países subdesarrollados como los andinos. De otra forma, habría sido posible para los extranjeros comprar empresas cuyos solos activos hubieran valido muchísimo más que el total de sus acciones valoradas a precios de la bolsa.

En cuarto lugar, la Decisión 24 limita el acceso de las empresas extranjeras al crédito doméstico. La razón de esa medida es que muchas veces las empresas extranjeras operaban en exceso con créditos que conseguían en el propio país receptor. La transferencia de capital propio que hacían era muy poca y a menudo recibían un subsidio por la alta inflación doméstica que determina tasas de interés negativas en muchos países latinoamericanos.

En quinto lugar, la Decisión 24 garantiza el acceso al mercado de cambios para convertir moneda nacional en las divisas correspondientes a repatriación de capitales y utilidades, pero poniendo un tope máximo a las utilidades que se pueden remesar al extranjero cada año (originalmente del 14% del capital, elevado posteriormente al 20 % en octubre de 1976).

Por último, una de las disposiciones realmente más importantes de la Decisión 24 es la que establece que tanto las nuevas empresas como las existentes que deseen aprovechar las ventajas del mercado ampliado —esto es, exportar libre de tarifas al resto de los países andinos— deben gradualmente transformarse en empresas mixtas o nacionales. La transformación debe hacerse en un período máximo de 15 años para los países mayores y de 20 años para los países de menor desarrollo relativo. Esta disposición no se aplica a las empresas que exportan más de un 80 % de su producción a terceros países. El objetivo de esa norma es procurar que la formación del Merca-

¹¹ La Decisión 24 se aprobó el 31 de diciembre de 1970 y posteriormente ha sido complementada por diversas Decisiones adicionales, pero sin cambiar su filosofía y normas fundamentales. La reforma reciente más importante, fue la Decisión 103 del 30 de octubre de 1976. Su texto completo y un breve análisis de ella se encuentra en Grupo Andino No. 59, octubre de 1976.

do Común Andino beneficie principalmente a los países participantes, es decir, a sus empresas nacionales, y que se difunda más hacia la economía local el conocimiento empresarial, tecnológico y de mercados de las compañías extranjeras.

Ha sido esa última disposición, junto con la limitación de las remesas de utilidades a un máximo del 14 % del capital invertido, las medidas más controvertidas de la Decisión 24. En general, el límite del 14 % no ha sido tan restrictivo como han tratado de hacer creer los inversionistas extranjeros. Erróneamente, se puso demasiada atención en el valor mismo de la tasa, bajo circunstancias en las cuales ni siquiera era del todo clara la determinación de la base para su aplicación¹². Posteriormente, la Decisión 103 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que se adoptó inmediatamente después del retiro de Chile y contiene diversas revisiones a la Decisión 24, incrementó esa tasa al 20%¹³.

La transformación de empresas extranjeras en nacionales se ha mantenido en la Decisión 24, aunque se modificó la fecha de comienzo del plazo de aplicación de la norma sobre las firmas ya establecidas. Inicialmente se debía empezar a implementar durante los tres años siguientes a la entrada en vigencia de la Decisión 24, pero como esto último resultó ser muy variable, la Decisión 103 reglamentó que el plazo se contaría desde el 1 de enero de 1974. La mayoría de los países, entre

los cuales se destaca Colombia, habían comenzado a aplicar las normas sobre transformación antes y con firmeza, sin que las empresas hubieran reaccionado en forma negativa, como se demostrará más adelante.

Por último, las nuevas disposiciones sobre la Decisión 24 especifican que los capitales de propiedad de ciudadanos y empresas andinas deben ser tratados como invertidos por nacionales y no por extranjeros para efectos de definir la nacionalidad de la empresa con dicho capital.

Es necesario detenerse a comentar algunos puntos relativos a la transformación de empresas extranjeras en nacionales o mixtas, porque sobre este campo también existen muchos malentendidos. Es común encontrar que a esa norma se le den connotaciones o propósitos que realmente no tiene. Primero, la transformación no es equivalente a una "expropiación", porque el inversionista extranjero no tiene por qué necesariamente vender todas las acciones que tenía inicialmente en una empresa; sólo debe ceder el control mayoritario de ella. Sin embargo, casi todas las empresas deberán aumentar su capital para exportar al mercado andino. Por lo tanto, la norma sobre transformación implica fundamentalmente que la firma extranjera tendrá que incrementar su capital total con recursos financieros nacionales, pero cediéndole acciones a los inversionistas locales para reducir así su porcentaje de acciones foráneas al 49 %. Así, por ejemplo, si una firma necesita aumentar su capital en algo más del 50 % y al principio los extranjeros controlaban el 75 % de él, bastará con que emita acciones correspondientes al valor del capital adicional para que cumpla con el requisito de transformarse en mixta. De ese modo, la empresa gana acceso al mercado andino sin que el inversionista extranjero haya tenido que transferir ni siquiera una sola acción de las que poseía inicialmente.

¹² Un excelente análisis de los problemas relacionados con la aplicación de esa y otras normas de la Decisión 24, así como de sus revisiones, se encuentra en Fuentes (1975).

¹³ Nótese cómo esa Decisión refleja una actitud de los demás países bastante abierta frente a la revisión de algunas normas en torno a las cuales habría desacuerdos. Si existía esa disposición de ánimo por parte de la mayoría de los países, no puede lógicamente argumentarse que el desacuerdo con el límite del 14 % fue una de las razones principales para la salida de Chile del Pacto Andino.

Por otra parte, la transformación tampoco es equivalente a una expropiación, porque las acciones que el extranjero debe transferir se venden y no se regalan. Los inversionistas nacionales tienen que pagar por ellas, y el inversionista extranjero percibe un ingreso sobre el cual tiene derecho a repatriación garantizado por la propia Decisión 24.

En segundo lugar, la obligación de transformarse en empresa mixta o nacional no implica un cambio de legislación con efecto retroactivo para las empresas extranjeras existentes, como ha sido planteado con cierta insistencia en algunos informes¹⁴. En éstos se sostiene que en los países andinos se cambiaron las reglas del juego a las empresas que ya estaban establecidas. Es verdad que cuando se formaron las compañías esa disposición no regía, pero el acceso libre a los mercados vecinos tampoco existía; ellas se habían instalado para vender sólo en los mercados nacionales.

En tercer lugar, la norma sobre transformación no ha tendido a ser en la práctica una obligación absoluta para los dueños de las empresas, debido a que la sanción principal a la empresa que no se transforma es la de que los países importadores no le dejan entrar sus productos pagando aranceles rebajados. Así, entonces, en muchos casos, dicha norma ha pasado a convertirse en una condición optativa si es que la firma desea vender en el resto del Mercado Andino sin pagar aranceles.

Por estas razones, la disposición sobre transformación a empresa nacional o mixta no es necesariamente tan restrictiva como se la presenta en muchos círculos. En esencia es una forma de que las empresas e inversionistas de los países miembros capturen más de los beneficios del mercado ampliado, y de proceder a la repatriación de capitales extranjeros de manera distinta a la

que es habitual en los contratos tradicionales de inversión extranjera.

2. Flujo de inversiones extranjeras antes y después de la Decisión 24

Finalmente, estamos en condiciones de contestar la pregunta que se presenta como crucial en relación con la Decisión 24: ¿Cuánto ha restringido la entrada de capitales extranjeros? Este es un problema muy pertinente para varios países que han argumentado que la vigencia de esa norma era la razón fundamental del escaso ingreso de nuevas empresas e inversiones. Cabe insistir, sin embargo, que —como se analizó antes— el problema de *cuanto* más o menos capital extranjero ingresa a un país no es necesariamente lo más importante para éste; tanto o más importantes son las *condiciones* en las cuales los países reciben ese aporte.

Concentrándose, no obstante, sólo en los volúmenes de capital invertido, una forma simple de probar si la vigencia de la Decisión 24 en sí disminuyó las inversiones, es comparando la situación antes y después de su aplicación en algún país donde las demás condiciones durante los dos períodos estudiados se hayan mantenido más o menos iguales. Perú y Chile no son ejemplos apropiados por razones obvias. El país que tiene estadísticas más completas y al día es Colombia, donde la Decisión 24 ha estado vigente oficialmente desde el año 73 pero implícitamente —no en forma oficial, pero sí en la práctica— desde 1971. En este país la entrada promedio por año de capital extranjero total durante el período anterior a la Decisión 24, entre 1968 y 1970, era cercana a los 13 millones de dólares por año. Este volumen de inversiones se incrementó a alrededor de 34 millones por año, como promedio, en los tres años inmediatamente siguientes a la Decisión 24¹⁵. Entre

¹⁴ Véase Consejo de las Américas (1971).

¹⁵ La inversión en el sector manufacturero, por su parte, se incrementó desde un promedio anual de 9 a 22 millones de dólares entre los períodos

1974 y mediados de 1976, las entradas de capital extranjero fueron del orden de 70 millones de dólares por año, en promedio. La conclusión, entonces, es clara: en ningún caso podría afirmarse que la aplicación de la Decisión 24 significó una caída de la inversión extranjera, sino todo lo contrario.

En el caso del conjunto de los países andinos, los únicos datos homogéneos disponibles son los del capital norteamericano invertido en la Subregión. Al respecto, las cifras demuestran una situación parecida a la de Colombia: la inversión directa neta en el sector manufacturero del Grupo Andino (incluyendo a Chile pero excluyendo a Venezuela) subió de 14 millones de dólares entre los años 1967 y 1970 a 46 millones entre 1971 y 1974. En promedio, la tasa de crecimiento del stock de capital norteamericano en la industria de los países andinos, que era del orden de un 4 % anual en el período 1967-70, subió al rededor del 11% anual en el período 1971-74¹⁶.

Por lo tanto, la Decisión 24 no ha significado una menor entrada de recursos externos, mientras probablemente ellos se están usando en términos más convenientes para los países. Por ejemplo, alrededor de 30 empresas en el sector industrial colombiano, que han empezado a exportar a la subregión aprovechando las ventajas del mercado ampliado, han debido vender parte de sus acciones, con lo cual los inversionistas nacionales empiezan a hacerse socios y a participar en los beneficios de esas exportaciones. Por otra

señalados. Cabe destacar, además, que los años 1971 a 1973 fueron de gran incertidumbre sobre el régimen que regiría para los capitales extranjeros en Colombia. Por eso hay gran variabilidad en la entrada de inversiones por año; sólo se estabilizan a partir de 1973. Las cifras presentadas aquí se basan en estadísticas del Banco de la República y el DANE, citadas en Caballero (1975) y en Grupo Andino No. 57, agosto de 1976.

¹⁶ Cifras basadas en las estadísticas del Departamento de Comercio de EEUU, publicadas en varios números del *Survey of Current Business*. Para más detalles, véase Tironi (1977).

parte, comienzan a aprender las técnicas y procedimientos de esas empresas, lo que les permitirá en el futuro hacerse cargo de su operación.

E. Conclusión

En síntesis, hay fuertes razones teóricas y prácticas para controlar la operación de las empresas extranjeras en el proceso de integración andino. Implementar las normas apropiadas, sin embargo, no es fácil. Es lógico que surjan conflictos entre los países, principalmente porque un régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros "per se" no garantiza una distribución equitativa de los beneficios de dicho capital y de la integración en general. No obstante, dicho régimen tiende a aumentar los beneficios conjuntos de los países y no es obstáculo para la implementación de otros mecanismos redistributivos entre ellos.

La Decisión 24 constituye un conjunto de normas que, en términos generales, parece adecuada para obtener capitales extranjeros que contribuyan efectivamente al desarrollo de los países andinos. Obviamente, no es perfecta, y puede irse perfeccionando a medida que se gane experiencia con su aplicación. Es claro, sin embargo, que hasta el momento no se han planteado condiciones inadmisibles para inversionistas extranjeros inteligentes y con visión sobre las posibilidades que ofrece el Grupo Andino.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Angel, J. L. (1969). *Directory of American firms operating in foreign countries*. New York; Simon and Schuster.
- Caballero, C. (1975). "Colombia y el Pacto Andino", en Tironi, E. (ed.), *Desarrollo Nacional e integración andina*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú (por aparecer en 1977).

- Cable, V. (1976). "Foreign investment, economic integration and industrial structure in Central America", *Occasional Papers No. 21*, Institute of Latin American Studies, University of Glasgow, Scotland.
- Caves, R. (1971). "International Corporations: The Industrial Economics of Foreign Investment", *Económica*, vol. 38, febrero.
- Consejo de las Américas, Inc. (1971). *The common treatment of foreign capital in the Andean Block*, Memorandum of Comments, New York.
- Chudnovsky, D. (1974). *Empresas multinacionales y ganancias monopólicas*. Siglo XXI, Editores, Buenos Aires.
- Dunning, J. (1958). *American Investment in British Manufacturing*, London, Allen and Unwin.
- Fuentes, A. (1975). "El control a la inversión extranjera en Colombia: antecedentes y perspectivas", *Coyuntura Económica*, vol. 5, No. 4, diciembre, Bogotá, Colombia.
- Hymer, S. (1960). *The International Operation of National Farms: A Study on Direct Investment*. Tesis de Doctorado. Departamento de Economía, M. I. T., Cambridge, Mass.
- Hymer, S. (1968). "National Policies Towards Multinational Corporations", mimeo, Yale University, New Haven, Conn.
- May, H. (1976). "The Effects of U. S. Direct Investment in Latin America", New York, Council of the Americas.
- Misas, G. (1973). "Contribución al estudio del grado de concentración en la industria colombiana", *Boletín Mensual de Estadística*, No. 266, Bogotá, Colombia, septiembre.
- Morawetz, D. (1974). *The Andean Group: A Case Study in Economic Integration Among Developing Countries*. Cambridge, Mass, M. I. T. Press.
- Salazar, F. (1975). "El sistema de nacionalización progresiva de las empresas extranjeras y la orientación selectiva de la inversión extranjera en el Grupo Andino", mimeo, JUNAC J/M-S/3, Lima, Perú.
- Scaperlanda, A. E. (1967). "The EEC and US foreign investment: some empirical evidence", *Economic Journal*, vol. LXXVII, marzo.
- Scaperlanda, A. E. y L. S. Maver (1969). "The Determinants of US investment in the EEC", *The American Economic Review*, vol. LIX septiembre.
- Schmitz, A. (1970). "The impact of trade blocks on foreign direct investment", *The Economic Journal*, No. 319, vol. LXXX, septiembre.
- Tironi, E. (1976). *Economic Integration and foreign direct investment: The Andean Case*. Tesis de doctorado (no publicada), Departamento de Economía, M. I. T., Cambridge, Mass.
- Tironi, E. (1977). "Políticas frente al capital extranjero en la integración andina", *Estudios Cieplan*, No. 11, Santiago, Chile, Junio.
- Vaitsos, C. (1970). "Transfer of resources and preservation of monopoly rents", *Economic Development Report*, No. 168, Harvard University, Cambridge.
- Vernon, R. (1975). "Multinational Enterprises in Developing Countries: An Analysis of National Goods and National Policies", *Development Discussion Paper*, No. 4, Harvard Institute for International Development, Harvard University.