

## LA EMPRESA EN LA INTEGRACION FRONTERIZA

Por

JORGE WITKER V.

Ayudante de Política Económica, Escuela de Derecho de Valparaíso, Universidad de Chile.

1.—La integración latinoamericana es un proceso multi-dimensional y complejo, que plantea a todos los sectores regionales tareas y perspectivas de variados órdenes. Dicho proceso, irreversible y autosostenido, avanza a pesar de nosotros e incluso en contra nuestra. La idea de la integración económica va recibiendo cada día mayores estímulos y los medios para lograrla son objeto del estudio y la preocupación constante de los gobiernos y demás sectores involucrados. Esto es, a juicio del Profesor Horacio Godoy, “la dinámica propia de un fenómeno contemporáneo incontenible” (1).

2.—El ritmo de aceleración en una época de vertiginosidad especial, es lo que hoy preocupa a los políticos y técnicos vinculados al proceso de regionalización económica. El ejemplo del Mercado Común Europeo magnetiza a nuestros expertos, y el mismo Mercado Común Centroamericano perfila caracteres de real progreso. . . Frente a ello, los países signatarios del Tratado de Montevideo aparecen como los más cautos y conservadores, Aun se cree, por algunos sectores, que los mecanismos liberadores del mercado y comercio intrazonal son suficientes para crear la ancha base de cooperación y desarrollo económico que los pueblos están exigiendo. Empero, y en función de las limitadas metas y realidades dispares que se pretende converjan en la ALALC, es justo reconocer que como comienzo de contacto y de conocimiento mutuo, la Zona de Libre Comercio en actual vigencia es un paso positivo que, en la perspectiva global, arroja un saldo favorable.

3.—Ante la imposibilidad, sea por razones de nacionalis-

---

(1) Horacio Godoy: Apuntes de Clases. 2º Ciclo. Curso de Estrasburgo. Universidad Católica Valparaíso. Enero 1967.

mos vacíos y superados por la ciencia política moderna, o por reales obstáculos económicos, de avanzar por la vía de la institucionalización supranacional del proceso en estudio, éste, como expresión de "idea fuerza", busca otras formas de aceleración. Surgen, así, las integraciones fronterizas, sectoriales, los acuerdos de complementación y proyectos multinacionales, etc. Es decir, se va a la formación de "polos de integración" con gran fuerza multiplicadora que irradian su influencia hacia los demás sectores, favoreciendo la estrategia general.

Lo fundamental es, al respecto, determinar con relativa rigurosidad la "operatividad dependiente" de estos focos integradores. Esto es, no perder el horizonte de la meta global y subordinarlos en todo instante a ella.

4.—Así entendida, la integración fronteriza surge enmarcada en el cuadro estratégico general, aprovechando circunstancias coyunturales geo-económicas entre dos o más países. Al respecto, es importante subrayar que por esta vía la experiencia ha demostrado que los acercamientos fronterizos o ampliaciones subregionales, han desempeñado roles de gran poder centrípeto que han influido en posteriores decisiones multinacionales.

5.—Pues bien, situado nuestro análisis en función de la integración a nivel regional, se hace necesario adentrarnos en los factores o agentes socio-económicos encargados de viabilizar el proceso. Entre los elementos protagónicos, LA EMPRESA, pública o privada, como unidad económica, ocupa un lugar de primer orden. Ello es confirmado por el hecho de que en otras experiencias integradoras, la existencia, desarrollo y funcionamiento de estos "entes" han permitido acelerar e imprimir gran dinamismo a la ampliación del espacio económico.

6.—Pero estos "entes económicos" o células autónomas de administración, que son las Empresas, no son figuras ideales o creaciones jurídicas ficticias. Son fundamentalmente expresiones de intereses concretos, con organización, valores y aspiraciones que trasuntan los deseos y afanes de las personas o grupos sociales que están tras ellas. Es decir, sociológica-

mente, son la exteriorización de un grupo social determinado. Así detectada su existencia debemos, aunque sea en forma somera, analizar los grupos latinoamericanos que las actuales empresas objetivizan o representan.

7.—El marco histórico en que estos grupos de presión han actuado es América Latina. Sabido es que nuestro continente, como integrante de la “humanidad sumergida”, ha sido víctima de las implacables leyes del orden económico internacional, conformando una área periférica que encierra en su seno la coexistencia dual de sociedades arcaicas y evolucionadas. Sobre las bases incólumes de un sistema económico exportador y colonial, se ha superpuesto un desarrollo de capitalismo industrial produciendo desajustes socio-políticos e inestabilidad. Ello ha determinado la existencia de un conjunto interdependiente de estrangulamiento u obstáculos de carácter material o económico, como de carácter institucional o no económico (v. gr. estructuras culturales, jurídicas, políticas, administrativas, sociales, religiosas, etc.). Es el cuadro del subdesarrollo.

8.—En dicho “ambiente” la empresa latinoamericana se ha desenvuelto imprimiendo a su acción todas las rémoras del medio circundante, agravada por la discutida cooperación o ayuda internacional que, traducida en las inversiones directas de las empresas extranjeras, la han inhibido y desplazado, distorsionando a la par todo el sistema productivo latinoamericano.

9.—Junto a lo anterior, está la concentrada propiedad de la tierra que proyecta su negativa influencia al medio social, estratificando la sociedad y creando una rígida estructura del poder. La nula circulación social entre los grupos, permite que sectores minoritarios capturen el gobierno y demás órganos de poder, impidiendo, incluso, el desarrollo de sectores empresariales progresistas y dinámicos.

10.—Así tenemos, por otra parte, que del volumen total de la actividad económica en la región, el 70% se encuentra en manos del sector privado, mientras que el 30% restante es campo de acción de los gobiernos, conformando el incipiente sector público del continente. De aquel fuerte sector desta-

ca la industria manufacturera que concentra inversiones tanto extranjeras como nacionales. Esta situación ha determinado la falta de independencia de los gobiernos para orientar el desarrollo económico con una política de planeamiento e incluso subordinar a aquellos a los deseos de los concentrados grupos beneficiarios.

11.—Lo anterior presupone distinguir que bajo la denominación de Empresas en América Latina actúan tres tipos de influencias o grupos: la empresa privada nacional, las empresas públicas y las empresas extranjeras, las cuales representan aspiraciones e intereses hasta ahora fundamentalmente contradictorios.

### LA EMPRESA PRIVADA

12.—Los empresarios privados, que en otras áreas, por coyunturas históricas diversas han tenido un papel de progreso económico-social irradiando con su influencia a todos los sectores y asumiendo la dirección del desarrollo, en nuestro continente se desenvuelven en un medio de asfixia y estagnación. Parecería que la permeabilidad de las clases dominantes tradicionales y la especificidad de las condiciones en las cuales se da la industrialización de América Latina han dificultado ese papel dinámico más arriba anotado. Nacidas de las entrañas coloniales nuestras élites empresariales, se han desenvuelto bajo rígidos esquemas paternalistas y estrechos. El Profesor Marcos Kaplan, señala con certeza al respecto: "En América Latina no suelen verse favorecidas la aspiración ni la afirmación de un empresariado nacional con los caracteres de ascetismo y disciplina, pujanza e innovación que caracterizaron a los promotores y protagonistas del desarrollo capitalista occidental. Se trata, por el contrario, de un empresario que aparece y se desarrolla tardemente; un número limitado por la estratificación social rígida; frenado por, a la sombra de, o en ensamblamiento con fuerzas tradicionales y monopolistas del país y del extranjero; con escasa posibilidad de competitividad y capitalización. Este sector tiende a preferir las actividades mercantiles y especulativas a

las que requieran grandes inversiones financieras, riesgos e innovaciones tecnológicas. Suele progresar como empresariado político o de coyuntura a impulsos de alternativas institucionales y conmociones sociales, y bajo protección de determinados grupos en el poder. Carece frecuentemente de disciplina y ascetismo, prefiere la acumulación y el consumo a la inversión productiva, sin justificar sus beneficios por la capitalización racionalizada y por la difusión de beneficios sociales nacionales. Su horizonte no excede de los ámbitos de lo mercantil y dinerario. Su prosperidad económica no siempre se traduce en refinamiento, en elevación del nivel cultural e ideológico, ni en asunción de nuevos problemas y de responsabilidades acrecentadas. No representan ni transmiten lo que merezca preservarse del orden tradicional ni opera como vehículo de innovación. Por estas razones, el sector empresarial del Tercer Mundo no logra, en la mayoría de los casos, elaborar una conciencia autónoma de sus intereses como grupo, ni estructurar instrumentos unificados y potentes para la defensa de sus intereses relativos, ni pujar eficazmente por un papel hegemónico en el proceso nacional. No da ejemplo ni proyecta su dinamismo hacia los restantes grupos sociales: Se trata, por consiguiente, de un sector que, frecuentemente, carece de la voluntad y los medios para emprender la tarea del desarrollo, aún en casos en que el Estado le preste considerable asistencia. Los grupos e individuos de este sector que intentan ser una excepción a la regla y operar con dinamismo innovador, suelen debatirse en el aislamiento y enfrentar una hostilidad indisimulada de otros miembros de aquél y de los sectores identificados con la estructura tradicional". (2).

Es decir, la empresa privada latinoamericana, no ha asumido, hasta la fecha, la misión *schumpeteriana* que en otras áreas ha tenido y, lo que es más serio aún, ni siquiera ha salvaguardado sus propios intereses como grupo social nativo. No obstante, en algunos países, el empresario industrial se

---

(2) Ver Marcos Kaplan E.: "Países en desarrollo y Empresas Públicas". Ed. Machi, 1967, Argentina.

ha desarrollado fragmentariamente con desajustes, más o menos perturbadores. Así, en determinados rubros productivos existen números excesivos de unidades, lo que hace que operen bajo su capacidad óptima, en función siempre de los estrechos mercados nacionales. Esta circunstancia ha creado un verdadero reflejo condicionado en nuestros empresarios, en el sentido de temer, en general, al riesgo de buscar nuevos mercados más allá de sus fronteras. Situación que ha sido acentuada por las políticas económicas estatales, al mantener elevados cercos arancelarios protectores.

Para concluir estas breves reflexiones acerca de las empresas privadas nacionales, conviene destacar la existencia de matices o tipos de empresarios, con caracteres distintos y diversas proyecciones en el proceso de integración fronteriza y regional. Así, en un estudio del ILPES (3), se señala la presencia de empresarios especuladores; otros, puritanos; los menos, llamados desarrollistas, y los modernos dirigentes de empresas que, en la última década, comienzan a surgir imitando o tratando de seguir las técnicas y procedimientos de administración y producción, imperantes en los centros más desarrollados.

Demás está decir que son estos dos últimos tipos de empresarios los que están llamados a representar la empresa privada y a desempeñar un papel dinámico en las políticas de desarrollo integrado.

Por otra parte, esta diagnosis que mira "al actuar", hasta el presente, del empresario privado del área, no puede entenderse en forma fatal y estática. La influencia del desarrollo tecnológico acelerado, las exitosas experiencias que a los mismos le ofrecen espacios económicos amplios, constituyen persuasivos y firmes estímulos para variar la situación apuntada, y la integración constituye, entonces, la posibilidad propicia para modificar esas tendencias. La empresa privada puede y debe jugar un papel de cooperador activo del proceso de desarrollo integrado. Es así como, llevado por es-

---

(3) Fernando H. Cardoso: "Las élites empresariales en Latinoamérica", ILPES, Estudio preliminar, Santiago, noviembre de 1965.

ta nueva mística empresarial, los intentos de complementariedad sectorial, como de unidades fronterizas, son coyunturas aprovechables para el crecimiento integrado de América Latina. Claro está que para ello se hace necesario instrumentar los elementos jurídicos de los países participantes, particularmente en materia de Derecho empresarial o societario. Así, para asegurar la operatividad eficiente de sociedades o empresas privadas multinacionales en el marco del desarrollo conveniente, el legislador supranacional debe entrar a regular estrictamente todo lo relacionado a la fundación, para lo cual se hace necesario crear o un estatuto uniforme internacional de las empresas privadas integracionistas, o bien, a través de convenciones en que cada Estado incorpore a su propia legislación, un determinado tipo de sociedades, reconocidas por todos. Otra materia es la referente a la mayor o menor libertad de los accionistas para con la organización de las sociedades. Así, se hace necesario que los Estados, a través de normas comunes de integración, impongan determinadas garantías y prerequisites para el funcionamiento de las mismas. Sobre el particular es útil tomar como punto de referencia la legislación alemana, que hoy parece imponerse en el Derecho de Sociedad de las Comunidades Europeas (4).

Estas coordinaciones de por sí complejas, dado los acentuados desniveles económicos de los Estados participantes en América Latina, pueden ser factibilizadas por estos polos de complementariedad sectorial o fronteriza, las que tenderán, en una primera etapa, a armonizar el lenguaje y hacer converger puntos de vistas discrepantes hasta ahora. Aquí se manifiesta, nítidamente, el efecto de irradiación que asignamos a los acercamientos fronterizos y que en grupos afines, como son los empresarios privados, puede precipitar la coordinación tanto de intereses como de políticas.

Por último, otro aspecto significativo es que la empresa privada latinoamericana, a través de unidades multinacionales o sociedades internacionales, primero a nivel de subre-

---

(4) Ver: Ellis, Apuntes de Clases. 2º Ciclo D. C. Estrasburgo. Universidad Católica de Valparaíso. Febrero 1967.

gión y luego regional, puede coadyuvar positivamente a la creación de grupos de presión nuevos, integracionistas y mixtos, que actúen sobre los intereses internos de cada Estado, favoreciendo y factibilizando los instrumentos de institucionalización supranacional, únicos históricamente comprobados como ejecutores de las políticas comunes.

### LA EMPRESA PRIVADA EXTRANJERA

13.—Cuando se analiza la situación global de América Latina, además de la concentrada propiedad territorial, el cientista social tiene que apreciar la influencia negativa de las actuales empresas extranjeras, principalmente norteamericanas. Hasta la fecha, sus inversiones se han orientado teniendo en cuenta el estrecho interés del inversor, el que se ha manifestado en contradicción con los intereses de los países latinoamericanos. (5). Así, tenemos que la mayoría de ellas se han radicado en los sectores primarios, conformando “enclaves desarrollados”, desligados totalmente del resto del sistema productivo y mirando las necesidades de abastecimiento industrial de las metrópolis. En este sistema de división internacional del trabajo, tan desfavorable para la región, el capital privado extranjero ha distorsionado hasta tal punto el desarrollo nacional, que hoy se considera, de manera crítica, la presencia del capital extranjero en su forma tradicional de inversión directa en el continente.

Ahora bien, visto el problema desde el punto de vista de las necesidades de la integración, las inversiones extranjeras, o más propiamente el capital foráneo, puede jugar un importante papel de cooperador al desarrollo integrado de América Latina.

Lo más importante es, a nuestro juicio, crear los instrumentos de tratamiento jurídico que logren armonizar la fuerte contradicción que hasta hoy se ha presentado entre los capitales extranjeros y los intereses de los países latinoamericanos. Esta contradicción se manifiesta en forma con-

---

(5) Ver: Mario Vera, “La Política Económica del Cobre en Chile”.



creta en la industria manufacturera latinoamericana, la que muchas veces es limitada en su producción por razones de mercado "repartido", a través del conocido sistema de empresas matrices-filiales y licencias (royalties) (6).

En este orden de ideas es útil estudiar en forma detenida los actuales sistemas de coproducción ideados por Maurice Byé y que logran cumplir con bastante eficacia la tarea antes planteada. Hoy, cuando se logra conciliar intereses de Estados Socialistas con empresarios privados occidentales, no sería difícil buscar una fórmula que en América Latina cumpla la tarea de desarrollar la economía redituando a los inversores legítimas utilidades.

Lo anterior es digno de considerar, pues de continuar la actual tendencia, que muestra ALALC, de frialdad a la planificación empresarial conjunta, la integración sin desarrollo subrayará aún más la dependencia económico-política de la región. Esto, junto a la inercia del sector empresarial de tipo tradicional (especulativo y puritano) y a la circunstancia decidida de la actual conducta de la empresa extranjera, que fiel a su mentalidad de "dimensión macrocósmica de los mercados" no deja pasar ocasión de posibilitar más su actividad e influencia. No es casual que los únicos acuerdos de complementación vigentes en el seno de ALALC beneficien a empresas filiales extrarregionales. De proseguir por dicha senda, el proceso de integración para el desarrollo será desvirtuado y se trasladaría a nivel regional lo que sostiene el Profesor Alexander de que "las compañías extranjeras frecuentemente, se conducen como si ellas y no los ciudadanos nacionales, fueran el poder soberano en los países latinoamericanos en los que operan". (7).

---

(6) Ver: Osvaldo Sunkel, Revista Estudios Internacionales. Universidad de Chile. N° 1, 1967.

(7) Ver: Sydnell Dayl, "La Integración Latinoamericana. Experiencia. Estudios". CEMIA, 1966.

## LA EMPRESA PUBLICA LATINOAMERICANA

14.—Vimos, más arriba que el sector público en América Latina, representa sólo el 30% de la actividad económica de la región. Ello patentiza, en forma clara, la cerrada estructura del poder que agobia al continente. Esto es, que los gobiernos en menor o mayor grado deben ajustar sus políticas económicas a los intereses concretos de los grupos económicos empresariales, sean nacionales o extranjeros, determinando repentinos cambios de orientación, alentando y desalentando actividades o sectores que coyunturalmente influyen en el poder. Frente a ello está la limitada capacidad de negociación de los sectores laborales, corroidos por élites sindicales alienadas y carentes de organizaciones poderosas.

Este cuadro ha determinado que los Estados, como agentes económicos nacionales, jueguen papeles en general subalternos y dedicados más a actividades administrativas y burocráticas. Claro está que en las últimas décadas, y ante el despertar de la conciencia popular, particularmente en los sectores urbanos, los gobiernos han debido intervenir, presionados por esas circunstancias. Así, han impulsado, en los países má dearrollados, obras de gran aliento infraestructural y de gran poder multiplicador (energía, petróleo, siderurgia), viabilizando e induciendo a la empresa privada a desenvolverse, especialmente en el campo manufacturero y demás bienes de consumo duradero. Es decir, el Estado ha tenido que preparar la entrada a la actividad económica de la mayoría de la empresa privada. Ello ha sido la nota determinante en casi todos los países latinoamericanos. Lo paradójal es que muchas veces los ideólogos de la empresa privada regional plantean acerbas críticas a la intervención estatal, olvidando que aquella debe su propio nacimiento y desarrollo a las medidas estatales, sobre todo de política aduanera, a cuyo amparo la empresa privada ha prácticamente monopolizado los mercados internos.

La tendencia de avanzar en la intervención estatal deberá acentuarse muy imperativamente en las metas y programas de integración. Si el subdesarrollo y la dependencia han

sido los resultados de la actividad de los grupos empresariales liberales de la región, no sería lógico concederles mayores oportunidades de persistir en ello. El fortalecimiento del sector estatal, como representativo de los intereses mayoritarios, es un prerequisite básico para la integración, ya sea fronteriza, subregional o sectorial, ya que ello hará factible la toma de decisiones políticas urgentes que la regionalización está planteando.

Además, conectándolo con los sistemas de coproducción anteriormente señalados, la existencia de Estados económicos poderosos, tanto interna como externamente, permitirá mirar a las "partes" del convenio con relativa equivalencia, única forma de obtener la eficacia y progreso programados.

Pero donde se manifiesta con mayor nitidez la necesidad de ampliar y fortalecer nuestras empresas públicas, es en el mecanismo de las empresas mixtas, ya sea con capitales privados nacionales o extranjeros. Aquí la igualdad jurídico-económica es esencial para no desvirtuar las metas de una empresa mixta.

El otro campo de significación es la creación de las llamadas empresas multinacionales o sociedades internacionales. En esta área la empresa multinacional, por la aglutinante tendencia a la concentración económica, debe ser en lo fundamental constituida por empresas públicas o estatales. Esta afirmación la hacemos porque una empresa-multinacional, con gran efecto multiplicador de sus actividades (ejemplo, la proyectada empresa multinacional planeada por la Corporación Andina de Fomento para la industria petroquímica), en forma breve, pasa a ser un grupo de presión con gran influencia. Ello hace necesario sustraer del dominio privado dicho campo, por la necesidad de desarrollar las economías regionales con metas de nacionalismo latinoamericano y no de mero interés lucrativo de unos pocos inversores.

## CONCLUSIONES

1.—La integración fronteriza, al igual que la vía de la complementariedad sectorial, constituye un polo integrador

de importancia, en la medida que ponga en contacto, a través de regiones geo-económicas unitarias, a sectores internos congéneres, los que influirán en sus respectivos países en la concreción de acuerdos más operantes de integración.

2.—Todas las experiencias en estas materias deben subordinarse a la estrategia global del proceso, evitando grupos cerrados, comunicados, que agraven los actuales matices “bloquistas” que afloran en la ALALC.

3.—Las Empresas son agentes vitales en el proceso de la integración tanto fronteriza, sectorial como regional. Ellas, en diferentes grados, pueden jugar papeles importantes en el crecimiento integrado de América Latina.

4.—La EMPRESA PUBLICA, tanto por razones económicas, como políticas, debe ser la base en la que descansen las empresas multinacionales o de integración, orientando con su poder multiplicador indirectamente la conducta de la empresa privada.

5.—La empresa privada extranjera, en fórmulas y tratamientos jurídicos de salvaguardia de los intereses latinoamericanos, debe ser tomada en cuenta e incorporada al desarrollo integrado, ya sea a través de las Empresas Mixtas, Acuerdos de Coproducción u otras fórmulas ideadas por los expertos latinoamericanos.