

EXPERIENCIAS DEL PROGRAMA DE COMPENSACIONES INDUSTRIALES

Gonzalo Rivas Gómez *

Antecedentes Generales.

En las últimas tres décadas se ha generado en el mundo un nuevo tipo de transacciones comerciales que se relacionan directamente con las compras de armamento y equipamiento militar.

Esta nueva práctica comercial, de uso cada vez mayor, significa que asociada a la transacción principal de venta de armamento, se incorpora otro tipo de transacciones que representan una compensación para el país que renueva su equipamiento militar. Estas transacciones son conocidas como Offset o Compensación.

De acuerdo con la General Accounting Office de Estados Unidos, Offset es: "Todo el rango de beneficios industriales y comerciales que se entrega a gobiernos extranjeros como incentivos o condiciones para la compra de bienes y servicios militares".

Una definición más amplia de FOCET es la que entrega L.G.B. Welt para quien Offset son: "Acuerdos comerciales, demandados por un comprador y aceptados por un vendedor, que obligan al vendedor a llevar a cabo acciones que compensan el flujo de dinero requerido por el contrato de venta".

En base a esta última definición es que económicamente los Offset son clasificados como una transacción del tipo de Counter Trade o Comercio Recíproco.

Para reflejar el volumen y la importancia que este nuevo tipo de transacciones tienen en el comercio mundial, baste decir que el año 2000 se exportaron en el mundo aproximadamente US\$ 22.000 millones de sistemas y equipamiento militar y que los compromisos de compensación alcanzaron cerca de un 30% del total exportado. Como resultados de las Compensaciones se produjeron US\$ 2.600 millones en nuevas exportaciones; US\$ 1.800 millones en subcontrataciones directas; y US\$ 900 millones en transferencia tecnológica.

Política Nacional de Compensaciones.

La República de Chile, a través del Comité Pro Industria de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), ha definido los siguientes criterios generales para los Programas Industriales Complementarios con empresas proveedoras de material de defensa para las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Objetivo.

El Objetivo de los Programas Industriales Complementarios es la promoción del desarrollo industrial y tecnológico de la economía chilena, utilizando para ello las compensaciones industriales asociadas a la compra de material de defensa para las Fuerzas Armadas y Carabineros.

Rol de las Compensaciones.

La definición de Gobierno indica que las Compensaciones Industriales no determinan o influyen la selección del material de defensa, ya que la decisión técnica sobre el material a seleccionar corresponde a la rama de las Fuerzas Armadas y al Ministerio de Defensa.

En este sentido las ofertas de compensación son una materia que complementa el proceso de adquisición.

Monto de la Compensación.

Toda licitación de material de defensa destinado al desempeño de las Fuerzas Armadas y de Orden, cuyo monto sea superior a un US\$ 1 millón, deberá requerir una oferta de Compensación Industrial (Offset) por parte de la compañía oferente.

El Comité de Programas Industriales Complementarios de la Corporación de Fomento de la Producción, o Comité Pro Industria de CORFO, es la entidad del Estado de Chile encargada de la negociación, evaluación y seguimiento de las ofertas de Compensación Industrial.

Las ofertas de compensación a presentar al Comité Pro Industria de CORFO deberán ser al menos equivalentes al 100% del valor total de la compra que realiza la respectiva rama de la Defensa o de Orden.

El proceso de evaluación de la oferta de compensación se realizará en forma paralela al proceso de análisis de la oferta técnica, que realice la respectiva rama de la Defensa o de Orden.

Principios Generales.

Como principios generales a seguir en la presentación de las ofertas de compensación se deben considerar los siguientes:

- La oferta de Compensación Industrial (CI) no debe incrementar el precio del material ofertado.
- Las propuestas de CI deberán componerse de proyectos de negocios que beneficien a ambas partes: el país que compra (Chile) y las empresas proveedoras, para asegurar la viabilidad en el tiempo de los negocios que se realicen.
- Una vez acordada una oferta de CI, ésta deberá ser asumida como una obligación de la empresa proveedora con el Estado de Chile. Consecuentemente, la responsabilidad de cumplir con tal obligación recaerá completa y exclusivamente en la empresa proveedora.

Enfoque por Proyectos.

El enfoque establecido por el Comité Pro Industria señala que las propuestas de Compensación deben consistir en carteras de proyectos de negocios.

Lo anterior por cuanto el cumplimiento de los compromisos contraídos por las empresas proveedoras debe expresarse en términos de resultados económicos verificables y no solamente en términos de esfuerzos o contribuciones. Así, a todo proyecto que consista o incluya actividades tales como: transferencia de tecnología, entrega de licencias, capacitación, asistencia en marketing u otras transacciones de la naturaleza de las contribuciones, se le pedirá plantear sus indicadores de éxito en términos de la actividad económica que cada proyecto sea capaz de generar.

Tipo de Proyectos que Califican como Compensaciones.

A continuación se entrega una lista con ejemplos del tipo de proyectos de compensación que son del interés del Gobierno de Chile:

- Proyectos de Inversión.
- Desarrollo de nuevos negocios.
- Coproducción.
- Subcontratación.
- Transferencia Tecnológica/ Patentes/Licencias de Producción.
- Desarrollo de nuevos productos de exportación.
- Innovación de productos que incorporen transferencia tecnológica.
- Producción bajo licencia.
- Apertura de nuevos mercados a través de asistencia comercial internacional.
- Financiación de proyectos productivos o de servicios.

La Realidad de las Compensaciones.

A diferencia de lo que habitualmente se publica por la prensa, los programas de compensación no acarrearán un monto de inversiones similar al valor total de la compra. Es más, lo más escaso en este tipo de programas son los recursos frescos para invertir por parte de las firmas proveedoras.

La obligación que estas compañías adquieren es la de generar un monto de actividad económica que sea al menos equivalente al monto total de divisas destinadas a la compra de equipamiento militar, de forma que compense el valor de la importación realizada.

Para lograr cumplir con este compromiso las firmas proveedoras están dispuestas a gastar entre un 4% y un 7% del valor total de la compra.

Por lo tanto, la ventaja de un programa de compensación, más que en la obtención de recursos frescos, reside en el acceso que se logra a la amplia red internacional de que disponen estas grandes compañías, por ello las oportunidades que se presentan para un país como el nuestro son acceder a nuevos mercados y nuevas tecnologías, lograr contratos, patentes y licencias que permitan incorporar nueva tecnología productiva y obtener a su vez joint ventures o financiamiento para nuevos proyectos a desarrollar en el país, sin dejar de lado la influencia que las compañías proveedoras puedan ejercer sobre sus empresas asociadas, para la instalación de nuevas compañías en Chile.

Criterios de Elegibilidad.

A continuación se explican los criterios o condiciones que a nuestro juicio, requieren poseer los proyectos que se incluyan en una oferta de compensación para poder ser incluidos como parte de un Programa de Compensación Industrial. Verificar tales condiciones se convierte en el filtro de entrada para el Programa de Compensaciones Industriales.

Para que un proyecto pueda ser considerado como parte de una propuesta de compensación debe cumplir primero dos condiciones básicas: causalidad y adicionalidad. Se trata de evitar que las empresas oferentes acrediten como Compensación aquellas actividades que se llevarían a cabo de todas formas, incluso si no existiera el contrato de adquisición de armamentos. Ejemplos: participar en una licitación convocada por una empresa o una institución pública chilena, invertir en explotaciones mineras, adquirir un paquete accionario de una empresa de telecomunicaciones, no son actividades aceptables como compensaciones. En segundo lugar, deben cumplir además con los requisitos de sustentabilidad ambiental y de sustentabilidad financiera.

Causalidad.

Los proyectos de Compensación son consecuencia de los procesos de compra del material de defensa, lo cual significa que en ausencia de la compra, los proyectos no se realizarían o la probabilidad de su realización es baja.

La empresa proveedora deberá probar que su involucramiento, directo o indirecto (a través de una compañía asociada), es decisivo para que los proyectos de compensación se materialicen. Cualquier actividad que se encuentre dentro del contrato de compra, no se considerará como compensación.

Proyectos que surgen como iniciativa de entidades chilenas, pero que no han podido materializarse, pueden ser considerados como compensaciones si el involucramiento del vendedor es decisivo para su realización en el corto plazo.

Adicionalidad.

Los proyectos deben representar nuevos negocios o negocios incrementales para ser considerados dentro de un programa de compensación, esto ocurrirá en las siguientes situaciones:

- No se verifica en el país el desarrollo de un negocio similar, o
- El proyecto permite colocar productos chilenos en nuevos mercados, o
- El proyecto emplea nuevas tecnologías que son pioneras en el país para producción de bienes o servicios que ya se producen localmente, o
- El proyecto significa una innovación de un producto o servicio existente. A modo de ejemplo, no se considerará que exista adicionalidad en aquellos proyectos que:
- Hagan más de lo mismo, es decir, que en ausencia de componentes incrementales entren en competencia en el mercado local con productos o servicios de empresas ya instaladas o en proceso de instalación en el país.
- Transferencia de propiedad, es decir, que signifiquen la adquisición de acciones o compra de participación en una empresa ya existente para continuar con la misma actividad. -Proyectos que son materia de licitación, es decir, proyectos que son de interés público y/o son financiados por el Estado, sea en la inversión, sea en la operación.

Sustentabilidad Ambiental.

Los proyectos deben cumplir con la legislación ambiental vigente en Chile y la normativa ambiental pactada en los acuerdos de intercambio comercial.

Sustentabilidad Financiera.

La condición de sustentabilidad financiera es fundamental para la generación de proyectos que sean capaces de caminar por sí solos una vez terminada la obligación que ha contraído la empresa proveedora. Se trata de evitar "elefantes blancos" o actividades que demandarían de un constante subsidio estatal para subsistir.

Los proyectos deben demostrar, en base a un plan de negocios:

- Rentabilidad positiva.
- Consistencia proceso inversión, financiamiento, flujo proyectado.
- Capacidad de gestión del negocio.

Prioridades para los Programas de Compensación Industrial.

Al mismo tiempo que se determina si una propuesta cumple con las condiciones para tomar la forma de un Programa de Compensación Industrial, es necesario evaluar si dicha

propuesta se enmarca dentro de las prioridades que el Gobierno de Chile ha establecido para estos programas. Las prioridades definidas por el Comité Pro Industria son:

Desarrollo de Actividades Económicas Estratégicas.

El Gobierno de Chile se propone dirigir la acción de estos programas a las siguientes áreas de actividad económica:

a) Tecnologías de la información y la comunicación. Los pronósticos sobre el eje de la actividad económica para el siglo que está comenzando indican que a causa del avance de la globalización y el desarrollo de las telecomunicaciones, la economía girará en torno al conocimiento y la necesidad de darle contenido a la red. Chile desde 1998 ha diseñado y actualizado una agenda de acciones para insertarse en este proceso.

b) Biotecnología. Chile presenta condiciones privilegiadas desde el punto de vista del campo de las aplicaciones posibles para la innovación y los adelantos en el área de la biotecnología. El desarrollo de proyectos innovadores en el ámbito de las aplicaciones de la biotecnología al desarrollo frutícola y forestal, así como para el desarrollo de la industria vinífera y acuícola hacen que éste sea un campo de acción privilegiado para los Programas de Compensación.

c) Electrónica. Esta industria, que ha sido y seguirá siendo de punta en el desarrollo económico mundial, es complementaria al proceso de globalización, por lo cual es una industria naturalmente llamada a formar parte de las prioridades de este programa. A ello se agrega el hecho de que la electrónica es parte integrante de cualquier tipo de material de defensa de última generación. Por lo tanto, para el país resulta prioritario adquirir capacidades que le permitan sostener e incluso desarrollar el avance tecnológico en este ámbito.

d) Metalmecánica. Este sector, que ya posee un importante grado de avance en el país, guiado por el desarrollo del sector minero, es también una industria privilegiada para aportar a este programa, pues constituye parte principal en la mayoría de los materiales de defensa. Sobre la base del desarrollo que hasta ahora ha alcanzado es factible que se aborden nuevas áreas del quehacer industrial, para lo cual las redes internacionales de las compañías proveedoras pueden jugar un importante papel.

Superación de Fallas de Mercado.

El otro ámbito de actividades al que se le ha asignado prioridad para los Programas de Compensación, es aquel en que los proyectos de negocios permitan realizar una tarea que el mercado no lleva a cabo por sí mismo; ejemplos de este tipo de situaciones son los siguientes:

- Cadena de valor de una industria, incompleta: por ejemplo, cuando la industria debe importar un insumo clave para la generación del producto.
- Limitaciones en pequeños mercados: por ejemplo cuando se trata de negocios que necesitan cadenas internacionales de distribución.
- Negocios con altas barreras de entrada (know how, patentes, licencias, alto nivel de riesgo o de investigación). Un caso particular es el de las tecnologías emergentes, donde se enfrentan múltiples barreras a la entrada, los Programas de Compensación Industrial estarán siempre abiertos a considerar proyectos que incluyan o estén dedicados al desarrollo de tecnologías de última generación o propias de los países desarrollados. Otro ejemplo es el de las industrias que requieren la incorporación de tecnologías limpias de producción.

Regiones según Objetivo.

Congruente con la política de descentralización del Gobierno, los Programas de Compensación Industrial priorizarán el desarrollo de proyectos en regiones distintas de la Metropolitana.

Valoración de Proyectos.

Los proyectos que conformen un Programa de Compensación se valorarán en función del valor de las transacciones que incluyan, la siguiente es la clasificación de transacciones para estos programas:**

- Transacciones que Involucran Capital:
 - Financiamiento de proyectos.
 - Inversión directa en nueva empresa o joint venture.
- Transacciones que Involucran Ventas:
 - Contrato de compraventa a mediano plazo.
 - Apertura de nuevos mercados.
 - Subcontrato proveedor o desarrollador.
- Transacciones Relativas al Know How:
 - Formación de recursos humanos.
 - Transferencia de tecnología (producción o gestión).
 - Certificación.
 - Licencia de producción.

Es importante señalar que no serán elegibles como transacciones:

- Las ventas por una vez o spot.
- Las compras de materias primas.

Multiplicadores.

Los multiplicadores son una herramienta del Gobierno de Chile para estimular el desarrollo de proyectos de compensación en las actividades económicas y regiones que ha definido como prioritarias.

La experiencia internacional en el uso de multiplicadores permite distinguir claramente dos extremos en un continuo de valoración de proyectos.

En un extremo, se observa la práctica de entregar multiplicadores altos sobre contribuciones específicas que hace la compañía proveedora, habitualmente éstas consisten en transferencia tecnológica de algún tipo, entrega de licencias o de una patente, todo libre de costo pero definiendo claramente su valor sobre la base de precio de mercado o algunas veces incluso el precio del oferente. A esta práctica la hemos llamado Premio al Empeño, donde el eje está puesto en lo que la compañía proveedora entrega (aquello con lo que contribuye) y no en lo que la compañía beneficiaria de la compensación haga con esa contribución.

Esta práctica es adecuada cuando se trata de economías que poseen un tejido industrial denso, el cual les permite obtener sinergias y economías de escala en los procesos productivos (por ejemplo, la economía coreana) y con plataformas de distribución desarrolladas, lo cual le permite acceder rápidamente al mercado con esos productos. De tal forma que una patente o una licencia de producción rápidamente puede transformarse en un producto mejorado o un nuevo producto tecnológicamente más avanzado que es vendido en el mercado global.

En el otro extremo del proceso de valoración, el énfasis se pone en los resultados, en valorar el producto que la empresa beneficiaria de la compensación genera como consecuencia de los aportes o contribuciones de la empresa proveedora.

Bajo este enfoque, lo que interesa es el proyecto de negocios que emprenda la empresa beneficiaria de la compensación y el compromiso de la compañía proveedora con ese proyecto, mediante la entrega de aportes y contribuciones, donde uno de los factores más importantes es la contribución al esfuerzo de comercialización de la firma beneficiaria. De esta forma, la acción de la compañía proveedora no se limita a entregar una contribución, sino que se requiere un esfuerzo adicional de su parte para procurar que aquello que entregó, genere resultados.

En este enfoque los multiplicadores que se aplican sobre las transacciones incluidas en un proyecto son bajos, pues este modelo, a diferencia del anterior, valora los resultados a precio de mercado y entrega un monto de créditos equivalentes por ello. Es decir, acredita el valor de las ventas resultantes de los proyectos de compensación.

A este enfoque le hemos llamado de desempeño y consideramos que aplicada adecuadamente en economías como la chilena, cuyo tejido industrial no es lo suficientemente denso aún, no posee redes globales de distribución de productos industriales y de contenido tecnológico y, por tanto, donde el riesgo de que una empresa reciba una contribución y no tenga la capacidad de generar valor a partir de ella, está presente.

La política de Gobierno que guía la acción de estos programas es el entregar créditos a un proyecto de compensación de acuerdo al desempeño evidenciado, es decir, los resultados que el proyecto genera, por sobre el empeño o las contribuciones que la empresa proveedora entrega para la materialización de un proyecto.

En tal sentido los proyectos que recibirán un mayor número de créditos serán siempre aquellos que aseguren el uso o la utilidad de las transacciones entregadas, a través de un mayor impacto en las ventas de las empresas involucradas. O en la corriente de beneficios sociales o económicos generados.

Hitos de Cumplimiento.

Las propuestas de compensación que aseguren un cumplimiento constante en el tiempo serán siempre mejor evaluadas. En el entendido que existe un período de puesta en marcha para cualquier proyecto, las Ofertas de Programas de Compensación Industrial deberán incluir, a lo menos, una meta intermedia de cumplimiento, la que no podrá ser inferior a lograr 30% del total de la obligación contraída, en la mitad del período del contrato.

Medición de Impacto.

Las variables sobre las cuales se puede medir el impacto de un programa como éste, son aquellas hacia las cuales los objetivos de política lo dirigen. Es necesario, entonces, el medir resultados en términos del adelanto tecnológico que los proyectos seleccionados generen, en términos del nivel de valor agregado que se genere y de acuerdo a la cantidad de empleos calificados que los proyectos contraten, ya sea directa o indirectamente.

Perspectivas.

Las orientaciones que los Programas de Compensación adquieren en los distintos países son producto de las definiciones de política de desarrollo nacional y las oportunidades que los países enfrentan.

La experiencia internacional es bastante variada al respecto, mientras en un extremo se encuentran países cuyo único propósito es obtener de este programa el aumento en la exportación de sus commodities, permitiendo la ocupación masiva de personas, en el otro extremo se encuentran los países más desarrollados, cuyo objetivo es siempre coproducir el sistema adquirido en sus niveles de tecnología más compleja, de manera de avanzar en el desarrollo de tecnología militar.

En Chile, los Programas de Compensación Industrial complementan la política de fomento productivo mediante la promoción del desarrollo industrial y tecnológico, en tal sentido son una oportunidad para promocionar la inversión de base tecnológica y la modernización empresarial (gestión, calidad, producción); para generar condiciones y fomentar el desarrollo de Clusters; para generar empleos de calidad y permanencia en el tiempo; para aumentar exportaciones especialmente de productos con contenido tecnológico.

* Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Máster en Ciencias Económicas de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y candidato a Doctor en Economía de la misma universidad. Desde diciembre de 1997 ocupa la Vicepresidencia Ejecutiva de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO.

** Una definición de cada una de estas transacciones puede ser solicitada al Comité Pro Industria.