

EL RIESGO POLÍTICO Y SU INCIDENCIA EN EL QUEHACER ECONÓMICO

GUILLERMO HOLZMANN PÉREZ*

I. INTRODUCCIÓN

El Concepto de riesgo político es creación de la segunda mitad del siglo xx. Su evolución está íntimamente relacionada con la actuación que han tenido las empresas transnacionales en los Estados en que operan.

La intervención estatal, a través de determinados regímenes políticos, en asuntos de empresas multinacionales era relativamente escasa en la década de los cincuenta y en gran parte de la de los sesenta. A fines de esta última, la intervención estatal se constituyó en una norma en toda América Latina. Aun cuando en la actualidad la tendencia generalizada es la descentralización y desconcentración del Estado, el poder que mantiene para sí el gobierno es todavía importante, quedando entregado al signo del gobierno la emisión de señales que eventualmente pueden ser consideradas como riesgo por parte de estas empresas. Es interesante destacar que el estudio de Prast y Lax señala que entre 1975 y 1980, más del 60% de las empresas multinacionales en el mundo declararon haber sufrido algún daño de este tipo.

Los aspectos que más comúnmente afectan a las empresas multinacionales se refieren a continuos cambios internos de los países, tales como renegociaciones forzadas, provisiones fiscales alteradas unilateralmente, variaciones en los niveles de impuestos, patentes y derechos de explotación, junto a todas las situaciones derivadas de la deuda externa de los países.

En el ámbito político, el aspecto más relevante lo constituye el signo ideológico de los gobiernos y la propuesta programática que desean implementar.

* Ingeniero. Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Investigador y docente de este Instituto.

En América Latina, y a partir de la década de los sesenta, este elemento fue central en el proceso de toma de decisión y negociación de las empresas multinacionales, las cuales se vieron enfrentadas a una fuerte tendencia hacia la nacionalización por parte del Estado. Los casos más claros lo constituyeron las empresas o industrias dedicadas a la extracción de recursos no renovables, como lo fue la minería.

Actualmente, si bien esta tendencia ha cambiado de signo, y nos encontramos en un proceso de globalización de la economía dentro de una definición capitalista, han surgido nuevos riesgos relacionados con la inversión de recursos de capital y su administración y vinculación con el Estado.

Estos riesgos se refieren principalmente al rol que le compete al Estado en tres aspectos fundamentales y que influyen en la estabilidad de la inversión: el narcotráfico, la pobreza y la violencia política o terrorismo.

II. DEFINICIÓN

En un sentido genérico, el riesgo político es la probabilidad de que los objetivos de una empresa sean afectados, en forma significativa, por cambios en el medio ambiente de los negocios, originados por decisiones políticas.

Es evidente la existencia de una directa relación entre lo económico y lo político. Esta relación ha sido estudiada ampliamente por diversos pensadores e ideólogos, quienes han formulado principios y doctrinas tendientes a identificar los elementos constitutivos de esta relación y las condiciones en las cuales se deben desarrollar. Así, los pensamientos de Marx, Rousseau, Locke, Hayek, Maritain, etc., han permitido la estructuración de doctrinas políticas y económicas para lograr el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, estas proposiciones se han centrado en el Estado y, por tanto, sus características son de tipo macro, mientras que sus objetivos son trascendentes.

Para el caso nuestro interesa aquella dimensión específicamente empresarial o de negocios que actúa dentro del sistema nacional o internacional y donde sus objetivos son claros, reales y finitos.

Del mismo modo, nos interesa, para efectos del riesgo, cualquier *cambio* que se produzca o que afecte al medio ambiente de los negocios o la empresa. No obstante, cabe tener presente que dicho cambio debe ser significativo y

considerar que su efecto puede ser mayor para una empresa pero no para otra. Es decir, aquello que se considera riesgo político para una empresa no necesariamente lo será para otra.

Los riesgos macros corresponden a aquellos cambios provenientes del medio ambiente político que afectan a todas las empresas extranjeras y nacionales. Consecuentemente, aquellos cambios que afectan a áreas o rubros específicos de las empresas, se tratará de un riesgo de tipo micro.

Conviene advertir, desde un punto de vista conceptual, que riesgo político no es sinónimo de riesgo económico. En efecto, en más de alguna oportunidad se considera erróneamente al riesgo político como el riesgo normal de un negocio. Desde una perspectiva reduccionista también es posible definirlo como la probabilidad de perder utilidades como consecuencia de una acción o decisión imprevista del gobierno.

Debemos aceptar, sin embargo, que el análisis político y el económico, en determinados niveles del proceso de toma de decisión, son absolutamente convergentes. No debemos olvidar que lo económico y lo político se mueven en un mismo sistema, por lo que la adecuada delimitación entre ambos es un imperativo para el éxito de una empresa. Prast y Lax señalan que "la distinción clave está dada por la fuente potencial y, por esta razón, cabe cuestionarse si el cambio proviene de actos y/o decisiones políticas del gobierno u otros actores políticos, o si las alteraciones del mercado han sucedido sin esta influencia" (Prast y Lax, 1982, p. 185).

Así concebido, el riesgo político pasa al menos por dos fases generales: aquella correspondiente a la evaluación del sistema político en general; y la correspondiente a la aplicación según la empresa o negocio de que se trate.

El riesgo político entonces busca establecer los elementos significativos que afectan al mercado y donde el proceso de toma de decisiones del empresario privado debe considerar en su interrelación con el medio ambiente político.

III. EFECTOS SOBRE LAS DECISIONES DE INVERSIÓN

El riesgo político ha ido adquiriendo una fuerte gravitación en las decisiones de inversión de las compañías transnacionales y nacionales, al extremo

que proyectos muy rentables económicamente no son ejecutados por este motivo.

Siendo las expropiaciones uno de los riesgos políticos más típicos, la creencia común que ellas ocurren sólo en un determinado grupo de Estados de tendencia socialista o marxista o conocidos por sus reservas naturales de petróleo u otras materias estratégicas, es totalmente infundada. En efecto, muchas expropiaciones se realizan en Estados no socialistas y en vías de desarrollo. A su vez, debemos tener presente que las expropiaciones han sido aceptadas como un instrumento de política económica e internacional, aun en Estados más liberales.

En la actualidad, el hecho de que existan expropiaciones o privatizaciones o, en general, que la propiedad sea motivo de determinadas modificaciones por parte del Estado, no significa la existencia de alguna tendencia persistente en el futuro, básicamente por el pragmatismo con que se aplican las medidas económicas dentro de los actuales esquemas de "economías de libre mercado". Del mismo modo, la modificación de la forma de propiedad ya no significa un peligro o una amenaza para la estabilidad de los gobiernos, como fue la constante en los años sesenta en América Latina.

La intensa tendencia de globalización de la economía ha llevado que la aplicación de medidas coercitivas de tipo económico por parte del Estado se transformen en la generación de legislación tendiente a proteger al inversionista y al Estado Nacional frente al inversionista internacional. Un buen ejemplo de ello lo constituyen las legislaciones sobre inversiones y las correspondientes a medidas paraarancelarias.

Del mismo modo, los equilibrios macroeconómicos tendientes a regular los aspectos impositivos y el movimiento de divisas han colocado al inversionista extranjero frente al desafío de establecer verdaderos "lobbies" en cada país, ya sean como grupos de presión y/o interés o sencillamente usando el soborno en aquellos países donde la estructura del Estado es más proclive a la corrupción.

En este caso, el riesgo político se presenta en toda su amplitud, pues ya no depende de señales inequívocas de mayor o menor violencia o expresión de trabajadores, sino que pasa a depender de una serie de variables que dicen relación con la administración del poder al interior de cada gobierno.

Como sea, la definición de las políticas públicas sigue siendo un elemento a considerar, toda vez que éstas establecen las áreas de inversión donde el

Estado aún juega un rol preponderante y de donde se colige el tipo de inversión que el privado puede hacer conforme los objetivos y condiciones que el propio Estado señala.

No debemos dejar de lado que el riesgo político para las empresas multinacionales es un factor decisivo al momento de tomar la decisión de invertir, y para ellos los países denominados del Tercer Mundo o en vías de desarrollo no siempre son parte de lo que se denomina "países seguros".

Por otra parte, los inversionistas nacionales aceptan cada vez más la necesidad de contar con asesorías en riesgo político para decidir sus inversiones a mediano y largo plazo.

IV. ELEMENTOS DEL RIESGO POLÍTICO

Según William H. Overholt (1983, pp. 7-8), el concepto de riesgo político ha evolucionado en distintas etapas, incorporando cada vez un número mayor de eventos o variables que inciden sobre este concepto.

Señala que en una primera fase, los estudios sobre riesgo político se centraron en los peligros de expropiación y revolución; más tarde surge la tendencia a analizarlo a través de cinco a seis eventos, tales como expropiación, desorden civil, corrupción, restricción a la repatriación del capital, variaciones en los impuestos, problemas de orden legal, u otros.

Para este autor, es evidente que en la actualidad la existencia de una gran cantidad de eventos potenciales de riesgo político señalan la necesidad de un concepto más amplio, por lo que se hace necesario pensar en un gran rango de eventos que tengan el potencial de afectar a la empresa o negocio.

Conforme a lo anterior, una empresa o negocio cualquiera, se vería afectada, en términos generales, por los eventos que a continuación se indican (W. Overholt, 1983, p. 7):

- Activos:
- Nacionalización
 - Control de la información
 - Desórdenes / Reglas ambiguas sobre la propiedad
 - Inflación / Riesgo de indexación

- Debilitamiento de privilegios de la producción y patentes
 - Presiones salariales
- Organización:
- Sobrerregulación / Burocracia
 - Rechazo a peticiones de expansión; Cambios tecnológicos; Entrada a nuevos mercados; Cambios en la ubicación
 - Guerras, crímenes y protestas
 - Legislación ambigua
- Operaciones:
- Escasez de trabajo
 - Restricciones a las importaciones
 - Restricciones a las repatriaciones / Embargos
 - Cuotas de producción
 - Conflictos laborales: tradicionales y políticos
 - Mano de obra no especializada y poco apta
 - Restricción a la repatriación de: Utilidades, Ingresos y Préstamos
 - Corrupción
- Mercado:
- Medio ambiente económico errático
 - Falta de crecimiento
 - Restricciones a las exportaciones
 - Competencia subsidiada
 - Cambios en los subsidios de exportación.

Esta conceptualización permite el planteamiento de diversas interrogantes en relación a el o los impactos potenciales que tiene un determinado cambio político sobre alguna o varias unidades de la empresa. De esta manera, se abre la posibilidad de una respuesta más amplia y enriquecedora que en caso de haberse limitado a la simple interrogante de la expropiación o de la revolución.

V. EVALUACIÓN DEL RIESGO POLÍTICO

La creciente necesidad de información sobre el riesgo y oportunidades políticas que enfrentan las empresas nacionales o extranjeras, en sus procesos

de toma de decisión de inversiones, ha inducido a éstas a la búsqueda de una institucionalización y sistematización de los métodos usados para determinar, evaluar y predecir el ambiente político de un Estado y su gobierno.

Quienes más han desarrollado metodologías han sido las empresas extractivas y aquéllas que requieren una alta inversión con un retorno de mediano y largo plazo, tales como entidades financieras, empresas nacionales de cobertura regional, etc. Este fenómeno se inicia en la década de los cincuenta y se intensifica en las décadas siguientes, hasta que a partir de la década de los ochenta se masifica en el sentido que diversas industrias tanto productivas como de servicios han empezado a utilizar esta metodología ayudando a su perfeccionamiento.

El método tradicional de análisis, que en muchos aspectos aún subsiste, depende del juicio especializado de observadores contratados por la compañía interesada. Sin embargo, si bien no existe una clasificación definida de los diversos métodos, en virtud de que muchos poseen técnicas o elementos similares, se dan variaciones en cuanto a la agregación y al énfasis adjudicado a cada concepto. Al nivel de cuantificación de la técnica y/o forma de presentar sus resultados estos últimos pueden tener la forma de un número de índice o de una descripción cualitativa de la situación analizada.

En síntesis, podemos afirmar que los métodos existentes son variados conforme al tipo de empresas que produce la metodología, como según el cuerpo teórico que lo sustenta. Como sea, es del caso advertir que las metodologías existentes sólo consideran aproximaciones basadas en la experiencia de países desarrollados que luego se aplican en países en vías de desarrollo, donde estos últimos no han generado o creado su propia metodología.

En la tabla siguiente se muestran algunos de los modelos y sus características utilizados en el Análisis de Riesgo Político.

VI. RIESGO POLÍTICO E INESTABILIDAD

Stephen J. Kobrin (1978) señala que "inestabilidad política no es lo mismo que riesgo político". Esta afirmación supone aceptar que la inestabilidad política, según la definición conceptual que se adopte, es un fenómeno relacionado, pero distinto al riesgo político.

Cuadros o nombre del Método	Tipo de Información usada en el análisis	Especificación del proceso político	Resultado del análisis
Rummel y Heenan	Serie de tiempo de eventos y factores que influyen (p.e. expulsiones de diplomáticos, P.G.B., etc.).	Modelo causal de predicción. Signos, eventos, pérdida.	Gráfica de cada factor (Inestabilidad política, conflicto internacional, clima político, clima económico), y comentario cualitativo para cada país.
Haendel, West y Meadow (PSSI)	Serie de tiempo de eventos y factores que influyen (p.e. consumo de energía per cápita, manifestaciones, golpes de Estado), en 65 países L.DCs.	Modelo causal, la estabilidad de los sistemas políticos.	Una tabla comparando los países sobre "Conflicto Social", "Características socioeconómicas", y "procesos gubernamentales", más un índice total e interesado de confianza.
Beri (Hower)	160 expertos, 5-10 de los cuales sus opiniones son discutidas sobre un país elegido de cada 45.	Especificación sólo de factores y eventos; no hay modelos ni procesos.	Ranking con número índice para cada país en el presente y proyección hasta 5 años; Una carta explicación para cada país.
Frost y Sullivan	Al final tres expertos entregan su opinión sobre cada una de 63 opiniones previas.	Modelo causal de: factores, eventos, pérdidas; rango de pérdidas esperadas.	Dos tablas por cada país, mostrando las probabilidades de la ocurrencia de eventos y un resumen de número índice país.
Nagy	Las respuestas se obtienen de un grupo de expertos.	Modelo causal de: actores, eventos, pérdida.	Tabla de probabilidad de ocurrencia de cada factor (condiciones socioeconómicas, acciones del gobierno) más la probabilidad de una mayor pérdida, para cada país, sobre un período sobre 18 meses y hasta 5 años.

El concepto de inestabilidad política, entendida como la probabilidad de cambios no electorales al interior del sistema político, es relativamente amorfo y ambiguo y no necesariamente implica una situación que afectará las actividades de una empresa cualquiera.

Al entender el riesgo político como la probabilidad que los objetivos de una empresa sean afectados significativamente por cambios originados en decisiones políticas, surge la diferencia fundamental entre este concepto y el de inestabilidad, dado que ésta supone la posibilidad de buscar cambios de todo el sistema, mientras que el riesgo analiza el funcionamiento del sistema y su impacto en la planificación empresarial.

El supuesto que la inestabilidad política produce riesgo político ha llevado a muchos analistas a centrarse en las principales causas de inestabilidad. Es así como eventos tales como manifestaciones violentas, golpes de Estado, secuestros y otros actos políticos fácilmente identificables son muchas veces vistos como indicadores de inestabilidad y utilizados para catalogar a un Estado políticamente inseguro. Si bien ello puede ser cierto, la inestabilidad es el resultado de un proceso; por ello, el análisis de riesgo se relaciona con la inestabilidad en la medida que su definición tiende a evaluar las condiciones y procesos previos, antes que hechos definidos que en sí mismos ya no constituyen factores de riesgo sino de inestabilidad, y donde ya la empresa no puede influir con algún grado de certeza de obtener algún beneficio.

Una alta sensibilidad a la inestabilidad política, mezclada con riesgo político, puede conducir al administrador o tomador de decisiones inexperto a desechar oportunidades de hacer negocios ya que percibirá un riesgo político mayor al real.

Por tanto, y considerando la relación ya descrita, es errado suponer que al indagar sobre las causas de inestabilidad política se esté evaluando al riesgo político. Ello es particularmente importante si consideramos que la inestabilidad evalúa a la sociedad como una totalidad, y el riesgo político evalúa las oportunidades de la empresa y su relación con el mercado.

VII. RIESGO POLÍTICO EN CHILE

Hasta ahora hemos realizado una breve síntesis sobre el significado y alcance de la metodología denominada "Riesgo Político".

En esta parte centraremos nuestro esfuerzo en entregar, resumidamente, un análisis de las principales variables y elementos que concurren al caso chileno.

Chile es un país que enfrenta un doble desafío: por una parte, integrarse al proceso de globalización de la economía y, por otra, adecuar la estructura del Estado y gobierno a las nuevas exigencias políticas del nuevo orden internacional.

Lo anterior constituye el marco de referencia necesario para aproximarnos a un análisis de Riesgo Político para Chile.

En Chile, las empresas, ya sean productivas o de servicios, se ven afectadas por diversas variables, algunas de las cuales son comunes, y cuya importancia dependerá del tipo de negocio de que se trate.

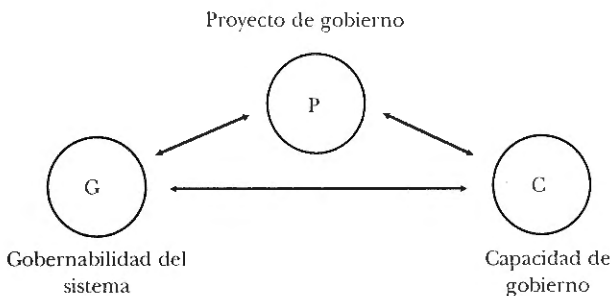
Así, en un plano general, las variables comunes que debemos analizar están constituidas por aquellas provenientes del sistema social y que se analizan por la capacidad del gobierno.

El gobierno dirige un proceso hacia objetivos que elige y cambia según las circunstancias (su proyecto), sorteando los obstáculos que le ofrece un medio que no es pasivo, sino activamente resistente (governabilidad del sistema). Y para vencer esa resistencia con la fuerza limitada que posee, el gobierno debe demostrar capacidad de conducción.

Gobernar, entonces, exige articular constantemente tres variables:

- a) Proyecto de gobierno
- b) Capacidad de gobierno, y
- c) Gobernabilidad del sistema.

Estas tres variables constituyen un sistema triangular donde cada una depende de las otras.



EL PROYECTO DE GOBIERNO (P), se refiere al *contenido propositivo* de los Proyectos de acción que un actor (partido político, coalición de partidos, etc.), se propone realizar para alcanzar sus objetivos. La discusión sobre Proyecto de gobierno versa sobre las reformas políticas, el estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna, sino además de su *capacidad* de gobierno, incluida en esta última su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones.

LA GOBERNABILIDAD DEL SISTEMA (G), es una relación entre las variables que *controla* y *no controla* un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menos será su libertad de acción, y menor es la gobernabilidad del sistema.

La gobernabilidad de un sistema, es *relativa* a un actor determinado, a las demandas o exigencias que le plantea a ese actor el Proyecto de gobierno y a la capacidad de gobierno del actor pertinente. La *primera* relativización apunta a distinguir que un sistema no es igualmente gobernable o ingobernable para los *distintos actores sociales*, pues cada uno de ellos controla una proporción distinta de variables del sistema, como es el caso de los empresarios. La *segunda* relativización señala que la gobernabilidad del sistema depende del contenido propositivo del Proyecto de gobierno; por ejemplo, es más gobernante para objetivos modestos y menos gobernable para objetivos ambiciosos. La *tercera* relativización nos indica que la gobernabilidad del sistema es mayor si el actor pertinente tiene alta capacidad de gobierno y es menor si tiene baja capacidad de gobierno.

LA CAPACIDAD DE GOBIERNO (C), es una capacidad de conducción o dirección y se refiere al acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades y experiencias de un actor y su equipo de gobierno para conducir el proceso social hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del Proyecto de gobierno. El dominio de técnicas potentes de planificación es una de las variables más importantes en la determinación de la capacidad de un equipo de gobierno. Cuando hablamos de teorías, técnicas y métodos de planificación nos referimos, por consiguiente, a alterar o mejorar la capacidad de gobierno. La capacidad de gobierno se expresa en capacidad de *dirección*, de gerencia y de administración y control.

En el triángulo de gobierno, por un lado se *diferencian* variables que son *distintas* y, por el otro, variables que se entrelazan y condicionan mutuamente para comprender la complejidad del proceso de gobierno como *unidad común* a las tres variables.

La *diferenciación* apunta a reconocer sistemas de distinta naturaleza: el sistema propositivo de acciones (proyecto de gobierno), el sistema social (governabilidad del sistema), y el sistema de dirección y planificación (la capacidad de gobierno).

La *interacción* y el mutuo condicionamiento indican, en cambio, algo común a los tres sistemas: la acción humana. El Proyecto de gobierno es un conjunto de *propuestas de acción*, la gobernabilidad del sistema se refiere a *posibilidades de acción* junto con el control de sus efectos y la capacidad de gobierno puede definirse como capacidad para generar y controlar *acciones*.

En el caso del riesgo político nos interesa especialmente la *capacidad de gobierno* como un medio para precisar proyectos eficaces de gobierno y aumentar la gobernabilidad del sistema.

La gobernabilidad del sistema depende de varios factores, pero entre ellos destaca el *capital político* de los dirigentes y el grado de relación con otros actores, vale decir su poder o peso político. A su vez, el proyecto de gobierno expresa la conjunción del capital político y el capital intelectual aplicados en el diseño de una propuesta de acción.

El capital intelectual es, por su parte, *capital teórico*, *capital instrumental* y *capital-experiencia*. Estos tres aspectos del capital intelectual son recursos que caracterizan a los dirigentes por su *capacidad de liderazgo*, vale decir la capacidad de ser reconocidos como conductores, y por su *capacidad de conducción*, es decir la destreza para concebir y ejecutar estrategias y tácticas eficaces para resolver los problemas y aprovechar las oportunidades. Pero, el valor de la experiencia depende del capital teórico (C. Motus, 1989; 73-76).

Gobernabilidad democrática

La gobernabilidad democrática aparece, en su nivel teórico y para los fines de este trabajo, como respuesta a la necesidad de comprender el desarrollo de los procesos políticos de los países de América del Sur. Al efecto, las nociones de estabilidad e inestabilidad adquieren características dicotómicas que hacen difícil el establecer el límite que demarca el paso de una situación

a otra, como ya lo insinuáramos anteriormente. La realidad política de América del Sur con su carencia de homogeneidad hace que la definición de dichos parámetros sea compleja.

Ya no es posible hablar de regímenes más o menos estables o inestables, más bien corresponde la búsqueda de los elementos que dan forma al concepto de gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad de regulación y manejo que se tiene de las instancias de gobierno, de las demandas sociales, de los mecanismos de legitimación política, y en general de aquellos aspectos no estructurales que dan continuidad al sistema.

La gobernabilidad así concebida es la consecuencia de los desafíos de la presente década y que dicen relación con la necesidad de dotar a la democracia de una adecuada viabilidad estratégica, de un adecuado procesamiento de los conflictos sociales, y de la necesidad de superar la dicotomía existente entre lo social y lo político.

A nivel interno, es posible identificar algunos elementos que influyen en la conceptualización de la gobernabilidad. Tenemos, en primer término, la existencia de un problema común que es la distribución del poder. Un régimen democrático exige que logre ser percibido, por los grupos con influencia política, como una estructura equitativa de oportunidades.

En segundo lugar, la existencia de una cierta relación entre estabilidad democrática e institucionalidad, como producto de la experiencia reciente de sudamérica, hace poner la atención en la naturaleza del régimen político, su sistema electoral, la estructuración del sistema de partidos, etc. Resulta que si se establece la existencia de conflictos insituacionales, éstos sólo se pueden resolver al definirse los objetivos estratégicos de cada Estado. No obstante, parece evidente la existencia de una relación entre el quiebre del sistema democrático y el conflicto institucional.

Lo anterior, nos lleva a la necesidad de buscar aproximaciones adecuadas al momento previo de declararse la existencia de conflictos institucionales, y ello es lo que en términos prácticos se busca establecer a través del concepto de gobernabilidad. Así, los elementos que en una primera aproximación metodológica permiten la definición de los niveles de gobernabilidad, serían:

- a) Relación Presidente - Parlamento: corresponde a la interacción de dos actores con intereses diferentes la mayoría de las veces. El principal problema radica en que el Presidente no puede actuar eficientemente sin contar con una mayoría parlamentaria. O bien, la coalición de go-

bierno sufre un quiebre y ello, por razones obvias, debilita la capacidad de gestión del Presidente.

- b) Personalización de la política: frente a la carencia de definiciones claras en torno a los objetivos del Estado, se tiende a preferir el levantamiento de líderes únicos, que al no dar resultados son cambiados por otros en las próximas elecciones, produciendo con ello una creciente personalización de la gestión gubernamental, lo cual disminuye y debilita la participación ciudadana y democrática, y da forma a una eventual crisis de liderazgo.
- c) Eficiencia del Estado: la administración estatal en América Latina en general es ineficiente, tanto en términos económicos como políticos, como una derivación de privilegiar el control por sobre la regulación, que importa una alta incomunicación con los actores que participan en el proceso. Ello es especialmente evidente en la etapa actual de consolidación democrática, cuando los gobiernos desean borrar cualquier resabio de los gobiernos militares para quienes la eficiencia es un imperativo en su gestión. Otro aspecto de eficiencia lo constituye la capacidad del gobierno para hacer frente a los principales problemas de la población, como por ejemplo, la seguridad.
- d) Fragmentación partidaria: la cantidad de partidos políticos existentes hace que exista una alta fragmentación partidaria. Contribuye a ello, la carencia de doctrinas e ideologías, y la inexistencia de proyectos comunes.
- e) Relación civil-militar: sin duda éste es un problema central. Los países de América Latina han insistido en un control civil de las FF.AA. en vez de una regulación civil. Si bien éste es un elemento para establecer la gobernabilidad, debe tenerse presente que a su vez es la solución de fuerza a una crisis de gobernabilidad. Adicionalmente debemos señalar que las FF.AA. no han tenido en general, vías de participación en los procesos de integración. Sin embargo, las FF.AA. son condición suficiente para implantar una integración efectiva en América Latina. Su relación con problemas de seguridad es un aspecto aún no abordado completamente.
- f) Regulación institucional: corresponde a la necesidad de adecuar el aparato jurídico institucional en términos de eficiencia acorde a la realidad de los nuevos tiempos, que hagan posible una dinámica interna y per-

mitan una complementación con otras legislaciones. Es la expresión de cambiar el control estatal por la regulación estatal.

La experiencia histórica demuestra que es necesario preocuparse del problema de la gobernabilidad de las democracias. Uno de los problemas que más afecta la estabilidad de los regímenes democráticos y, consecuentemente el riesgo político de un país, son los conflictos Presidente-Parlamento, la imposibilidad de construir mayorías estables, la fragmentación inorgánica del sistema de partidos, la incapacidad de orientar positivamente la relación civil-militar, todos los cuales pueden enfrentarse a través de la corrección de mecanismos institucionales, una vez definidos los objetivos estratégicos de cada Estado. Recordemos que son justamente problemas institucionales los que más han influido en la inestabilidad política de la región. Al respecto cabe tener presente que la percepción de amenazas por parte de grupos estratégicos, como Fuerzas Armadas y empresarios, introducen un problema grave en el funcionamiento del sistema democrático.

Lo señalado precedentemente afecta a los actores de la integración, tales como los propios gobiernos, los empresarios, los inversores, los partidos políticos, los organismos internacionales y a los especialistas. Cabe señalar que son pocos los actores que poseen personal especializado o preocupación por prepararlos, lo que significa una disfunción creciente con las tendencias actuales y con la complejidad del proceso, que a estas alturas abarca problemas y aspectos de la más diversa índole, y cuya carencia tiene un fuerte impacto en la comunicación y coordinación adecuada entre estos actores. Dicho de otra manera, significa una disociación evidente entre el sector público y privado de cada país.

VIII. ELEMENTOS QUE AFECTAN A LA EMPRESA

Como hemos señalado, las variables a considerar en el análisis de riesgo político exigen la construcción de un estado de diagnóstico previo que permita tener una idea lo más nítida posible del sistema político a analizar.

Para la empresa, entonces, es necesario contar con una evaluación de los elementos de gobernabilidad ya señalados, pudiéndose dividir en aquellos aspectos socioeconómicos, aquellos relativos al proceso gubernamental y al conflicto social.

Aspectos socioeconómicos

Para el caso de los aspectos socioeconómicos la empresa chilena debe considerar lo siguiente:

- La importancia relativa de grupos étnicos y su influencia en las decisiones gubernamentales, las que tienen incidencia en la aprobación de derechos laborales especiales para sus integrantes. Infiuye en empresas de servicios y productivas.
- El medio ambiente y la exigencia creciente de que la empresa se preocupe del ecosistema, lo cual dice directa relación con empresas productivas. Bajo esta cuestión subyace un asunto de gran significación como es el surgimiento de un nuevo tipo de intervención estatal, cuyos alcances iniciales afecta a la legislación y la propiedad.
- La pobreza pasa a ser en la presente década un tema central en el debate político, económico y empresarial. Supondrá un impacto en la política de impuestos en todos sus niveles, y se constituiría en una cuestión de debate intenso. Afecta a todas las empresas y, por ende, a sus trabajadores.

Los tres elementos mencionados son de importancia en la evaluación de riesgo político, y no necesariamente de inestabilidad, toda vez que la capacidad del gobierno se expresará, como ha ocurrido, a través de decisiones políticas que afectan o afectarán a determinadas empresas. Por ejemplo, si en décadas pasadas las empresas mineras eran más vulnerables a ciertas decisiones, hoy lo son las empresas forestales y de extracción de recursos naturales. Ello es especialmente relevante en lo referido al elemento ecológico.

Estos elementos definen para las empresas nacionales y extranjeras un ambiente de incertidumbre generado por la variabilidad potencial de la voluntad política del gobierno, y su capacidad real de gobernar para mantener el ritmo y condiciones actuales de crecimiento, y modificar o adecuar como complemento necesario la estructura estatal.

Ello nos lleva a afirmar que las empresas deben asumir su rol de actor político con capacidad de influir en los procesos de decisión gubernamental. Por cierto, ello supone una claridad respecto de las exigencias empresariales para el gobierno y los actores políticos.

IX. ASPECTOS DEL PROCESO GUBERNAMENTAL

En este rubro es necesario considerar, al menos, los siguientes elementos:

- Eficiencia y eficacia del poder legislativo: se refiere a la evaluación permanente de los intereses de cada empresa y del país. Muchas empresas se ven afectadas por decisiones del Congreso, como asimismo muchas empresas desconocen la capacidad del Congreso para modificar determinados aspectos del Estado que interfieren su desenvolvimiento. Constituye un riesgo, en la medida que no se le considera o se le minimiza. Un poder legislativo ineficiente o ineficaz afecta directamente proyectos de inversión de mediano y largo plazo por un aumento creciente de incertidumbre.
- Accionar de Partidos Políticos: se refiere al rol de los actores políticos partidarios en el desarrollo institucional del país, donde es posible definir, entre otros, los siguientes indicadores: capacidad de liderazgo, iniciativa política, programa electoral para 1993, otros.

En efecto, a menos de un año para la renovación de la Cámara de Diputados y la mitad del Senado, los partidos políticos enfrentan el tema de los liderazgos internos y la definición de sus programas de gobierno para el período eleccionario de 1993.

Esta etapa, que debe quedar definida antes de noviembre, establecerá la posición partidaria respecto a proyectos de gobierno y a la gobernabilidad del sistema democrático. Resulta evidente la necesidad de que los empresarios participen activamente en este proceso como actores políticos relevantes del sistema. De esa manera, se disminuyen considerablemente los aspectos de incertidumbre y de riesgo político, básicamente en la planificación de inversiones a mediano y largo plazo, como en las condiciones que el gobierno imponga al Estado a nivel macroeconómico.

- Reforma constitucional: las iniciativas propuestas en orden a modificar la Constitución constituye una variable a considerar por sus eventuales consecuencias para el equilibrio de poderes al interior del Estado y para las condiciones de gobernabilidad mínima que exige un sano ambiente de toma de decisión. En este punto, lo político y lo económico se encuentran íntimamente relacionados, lo cual lleva a considerarlo en el análisis de riesgo político.

- Cambios en el Poder Ejecutivo: se relaciona con la modificación de asesores directos del Poder Ejecutivo (incluidos Ministerios) y de Ministros. Es de importancia en temas de seguridad ciudadana y remoción de ministros a fines de año como producto del surgimiento de algunas candidaturas a congresales. Es un elemento a considerar, y a la vez ha sido el más estable para Chile, en el análisis de riesgo político.
- Relaciones civiles-militares: constituye un elemento de especial relevancia en los análisis de riesgo político, por su estrecha relación con los procesos de consolidación democrática. Su análisis importa aspectos económicos, políticos y sociales. Su apreciación es subjetiva y no puede estar ajena a la visión empresarial de futuro, según se explicó anteriormente.

X. ASPECTOS DE CONFLICTO SOCIAL

En este ámbito se considera, principalmente, las siguientes actividades que originan específicos problemas de incertidumbre a variadas empresas y a la sociedad, siendo los elementos de mayor notoriedad en el análisis de riesgo político:

- Delincuencia: el surgimiento de bandas y delincuentes altamente especializados con acceso a logística de alto nivel que incluye inteligencia y planificación, y que orientan su accionar más allá del robo de dinero o especies.

En efecto, estas bandas se dedican al procesamiento de bienes y, principalmente, de información. Una de sus áreas de interés es el espionaje industrial.

Su característica principal es su organización basada en el compartimentaje y la división del trabajo. En la práctica son verdaderas empresas.

Su accionar afecta directamente al empresariado, y en forma secundaria a la estabilidad política del país.

- Subversión: la adaptación de los fines y objetivos de los grupos subversivos y/o terroristas se ha concretado en la formación de nuevos grupos, cuya característica es su carencia de objetivos políticos concretos, su acceso a armas automáticas, y la espectacularidad de sus acciones.

Se concentran básicamente en la obtención de recursos financieros y en la realización de planes ofensivos contra fuerzas de seguridad.

Su organización es de tipo militar y compartimentada, encontrándose vínculos con grupos delictuales y, especialmente, con grupos de narco-trafficantes y sicarios.

Su accionar tiene un impacto en la opinión pública por la violencia utilizada, y afecta el proceso de toma de decisiones de las empresas y el gobierno, dando una sensación de ingobernabilidad.

- Narcotráfico: su creciente participación en el mercado chileno como demandante de droga, y como pasillo para su tráfico, coloca a este problema en un situual especial, dadas sus vinculaciones externas con países limítrofes. Del mismo modo, el lavado de dinero y el surgimiento de crecientes niveles de corrupción al interior de la Administración Estatal apoyan un permanente análisis de Riesgo Político.

CONCLUSIONES

En esta presentación, fluye en forma natural el surgimiento de una variable central, hoy por todos reconocida, y que se denomina información. Al efecto, el manejo y procesamiento de información resulta ser vital tanto desde una perspectiva de planificación como de análisis de Riesgo Político.

Así, el concepto de seguridad que nos reúne en este seminario adquiere una nueva dimensión desde la perspectiva de Riesgo Político.

En efecto, ya no es posible concebir la seguridad desde una perspectiva restringida solamente a los bienes corporales, sino que debe considerarse, desde un punto de vista integral, como la suma de las necesidades físicas y/o materiales y la información necesaria destinada a orientar, conforme a objetivos de mediano y largo plazo, su prevención y planificación.

La seguridad, entendida como la condición que cada empresa debe generar y planificar para dar cumplimiento a sus objetivos comerciales, supone el procesamiento de información al más alto nivel, y le otorga a la variable seguridad una dimensión integral que no sólo importa, por ejemplo, la preocupación por asaltos y/o robos sino que todo el contexto que coopera a su surgimiento y desarrollo.

Así, surge el concepto de seguridad con sus dos características: estratégica e integral.

Este concepto hace incomprensible la planificación material de la seguridad sin considerar la política de la empresa que permita definir todo aquello que se debe asegurar, y que va desde los bienes materiales hasta las ideas (espionaje industrial).

De esta manera, el concepto de seguridad estratégica e integral pasa a ser un elemento más de lo que conocemos como Riesgo Político.