

Distr.
RESTRINGIDA

30 de septiembre 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN EL DESARROLLO DE AMERICA
LATINA EN LOS AÑOS NOVENTA:**

**El desafío de la estrategia de transformación productiva con
equidad en la globalización de la economía mundial.**

(borrador para discusión)

* Este documento fue preparado por el señor Alejandro Vera Vassallo, director de la Unidad Conjunta CEPAL/Departamento de Desarrollo Económico y Social de Naciones Unidas (DDES) sobre Empresas Transnacionales, y por el señor Patricio Rozas, consultor de la misma unidad, con la asistencia estadística de la señora Cecilia Balcázar. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

I. LA FUNDAMENTACION DE LA NUEVA PROPUESTA

El debate en torno a la inversión extranjera y a su rol en la financiación del desarrollo retomó un nuevo impulso luego de la crisis del endeudamiento externo de los países latinoamericanos, provocada directamente por la interrupción de los flujos de créditos que la banca privada internacional había canalizado a las economías de la región durante los años setenta.

En dicho contexto, retomó fuerza el argumento de privilegiar al inversionista directo respecto de los bancos y de otras fuentes de crédito, en virtud del mayor compromiso del primero en relación con el éxito o fracaso de los proyectos de inversión financiados externamente. Si éste fracasaba, el inversionista directo perdía lo aportado; en cambio, enfrentado a la misma situación, el acreedor crediticio se limitaba a exigir a quien correspondiere (el deudor directo o el Estado del país receptor) el servicio de los créditos concernidos.

La profundidad alcanzada por la crisis de endeudamiento externo y la necesidad de recursos financieros adicionales para los efectos de poner nuevamente en movimiento a las economías latinoamericanas, planteó la urgencia de introducir sustantivas transformaciones estructurales en el curso de los años ochenta. Estas han dicho relación, principalmente, con la apertura de las economías de la región hacia el exterior, la reorganización de las estructuras productivas, la redefinición del rol del Estado y de las políticas públicas, y la reestructuración de las élites empresariales, todo lo cual ha configurado una estrategia de modernización capitalista de las economías latinoamericanas.

La postulación de tales transformaciones, planteadas la mayor parte de las veces como objetivos de política económica, dio lugar a la implementación de un conjunto de medidas complementarias a las políticas convencionales de comercio exterior y de relaciones económicas internacionales, destinadas a lograr una inserción distinta de los países de la región en la economía mundial. Entre estas medidas destacan la privatización de las empresas públicas, la creciente supresión de mecanismos de regulación de la actividad económica -incluyendo un trato más liberal a la inversión extranjera directa-, y la conversión de los títulos de deuda externa en capital, elementos centrales de los programas económicos aplicados en nuestros países después de 1985.

En consecuencia, un primer alcance que debe hacerse en el esfuerzo de comprender el cambio radical en el tratamiento a la inversión extranjera directa y a las empresas transnacionales es que tal cambio forma parte de un conjunto de políticas orientadas a resolver los problemas derivados de la crisis del endeudamiento externo de comienzos de los años ochenta.

Los cambios recientes han procurado fomentar la inversión externa reduciendo los obstáculos, las restricciones y los requisitos y concediendo garantías e incentivos. Así, los esfuerzos para controlar las distintas manifestaciones y efectos de las inversiones extranjeras, característica esencial de la normativa vigente durante los años sesenta y setenta, pierden importancia como objeto de la reglamentación. En el segundo lustro de los ochenta parece haberse disipado la anterior inquietud de los gobiernos de la región respecto de las probables influencias negativas de la inversión externa en la balanza de pagos, del eventual traslado al exterior de las instancias de toma de decisiones

básicas, y de su postulada ineficacia como instrumento para la transferencia de tecnología desde los países centrales.

Así, las normas aplicadas actualmente a la inversión directa y a las empresas transnacionales en los países de la región expresan los cambios en la actitud y premisas relativas al comportamiento de las empresas transnacionales y del capital extranjero en las economías locales. La aceptación de la posibilidad de una cooperación mutuamente beneficiosa ha reemplazado a la premisa de un conflicto inevitable entre éstas y aquéllas.

Ciertamente, la nueva posición adoptada por los países de la región refleja las percepciones políticas que prevalecen a nivel de los gobiernos nacionales, las cuales, en muchos casos, son parte de una evolución ideológica más amplia en favor de la desregulación de los mercados, cuando no de su franca liberación; en otros, los menos, son una reacción ante un ambiente económico internacional restrictivo que impidió delinear una clara perspectiva de crecimiento durante los ochenta.

El surgimiento y posterior consolidación de esos cambios parece obedecer a la acción combinada de varios factores,¹ mencionados tanto en los análisis que propician una mayor apertura a la inversión extranjera directa como en los que alertan sobre las consecuencias negativas que conlleva su desregulación. El primer factor mencionado es el *lento crecimiento económico de los países de la región, asociado a bajos niveles de acumulación de capital, lo que se traduce en insuficientes tasas de ahorro e inversión.* En la medida en

1 Al respecto, consúltese "Transnational Corporations in World Development. Trends and Prospects", United Nations Centre on Transnational Corporations, United Nations, New York, 1988, especialmente el capítulo XVII, "National policies of developing countries", pp. 261-298.

que el incremento de éstas es definido cada vez con mayor fuerza como objetivo prioritario de las políticas económicas, las dudas y objeciones respecto a los posibles problemas que derivan de la inversión extranjera directa han perdido significación en virtud del positivo impacto que ésta puede tener en el corto y mediano plazo sobre las tasas de inversión.

Un segundo factor mencionado con frecuencia es la *disminución del atractivo de los países de la región como captadores de nuevas inversiones extranjeras directas procedentes de los países centrales*, lo que dice relación con el fortalecimiento de los flujos de inversión externa entre los propios países del Norte, así como con la capacidad demostrada por otros países del Sur para emerger como centros alternativos de captación de recursos financieros en la economía mundial. Los gobiernos de la región han debido enfrentar este menor atractivo mostrando un interés cada vez mayor en atraer inversiones extranjeras -propiciando normativas claramente promocionales y de evidente desregulación- en lugar de esperar que los inversionistas extranjeras soliciten autorización para ingresar a las economías locales.

Un tercer factor anotado es el de la *continua expansión de la brecha tecnológica que separa a los países desarrollados y en desarrollo*. El rápido avance de las nuevas tecnologías, especialmente de la microelectrónica, ha contribuido a que esa brecha tecnológica se incremente, confirmando la creencia de que los países en desarrollo no están en condiciones de cerrarla por sí mismos para alcanzar a los países desarrollados. La inversión extranjera directa aparece nuevamente, en esta perspectiva, como un método opcional eficaz para la obtención de tecnología, capaz de crear una estructura nacional que contribuya al desarrollo y la innovación sistemática sostenida.

Un cuarto factor, tal vez el de mayor importancia coyuntural pero también de gran significación estructural, es el servicio de la deuda externa de los países latinoamericanos y caribeños, que por la magnitud de la transferencia de recursos financieros a los países centrales que significó durante los años ochenta, limitó dramáticamente los fondos disponibles para la formación de capital y las necesarias importaciones de bienes y servicios. Caracterizado como el principal obstáculo para el desarrollo de los países de la región durante el reciente decenio², e identificado por muchos como el factor causal más relevante de la denominada "década perdida", se pensó que el servicio de la deuda podía ser atenuado propiciando condiciones más favorables para la reinversión de utilidades por parte de las empresas bajo control extranjero y para el ingreso de nuevos capitales desde el exterior. Ello en virtud de que la crisis de la deuda en 1982-1983 determinó que el acceso a los mercados voluntarios de créditos internacionales se restringiera en tal magnitud, que los países latinoamericanos no tuvieron más opción que volverse hacia la entonces cuestionada inversión directa extranjera. Por lo demás, los gobiernos de la región estaban ya suficientemente desencantados de las aparentes ventajas de los créditos externos respecto la inversión extranjera directa. A mediados de los años setenta se sostenía que una gran ventaja del crédito era que entrañaban menor control sobre la economía receptora que la inversión directa. Sin embargo, cuando estalló la crisis de la deuda, la banca internacional demostró una capacidad para influir sobre las políticas económicas internas de los países deudores (especialmente a través de los programas de ajuste recomendados por el Fondo Monetario Internacional), en un grado bastante mayor que los mostrados hasta entonces por los inversionistas extranjeros directos.

2 Ver CEPAL, "Informe preliminar de la economía latinoamericana", 1989, 1990 y 1991.

En las circunstancias descritas, el argumento pretérito relativo a la eventual incidencia negativa de la inversión extranjera en la balanza de pagos ha dejado su lugar al planteo actual sobre la contribución de las empresas transnacionales al aumento de los ingresos de exportación, aspecto que ha pasado a ser una urgente necesidad para los países endeudados. Sobre el particular se ha sostenido que el desequilibrio creciente provocado por ingresos netos de capital menores a las remesas de capital y utilidades, estaría suficientemente compensado por la también creciente generación de divisas realizada por la actividad exportadora bajo control extranjero. Este reconocimiento del *eventual aporte de las empresas transnacionales sobre los ingresos de exportación* ha sido otro de los factores que ha influido en la liberalización de las reglamentaciones relativas a las inversiones externas.

Otro factor vinculado a la crisis de la deuda y que también ha tenido influencia en el cambio de posición de los países de la región es el *surgimiento de programas de privatización de empresas públicas, directamente relacionados con los programas de capitalización de los títulos de deuda de cada país*. Debido a la magnitud de las empresas transferidas al sector privado, así como a la ausencia de capitales privados suficientemente grandes en los países respectivos, en no pocos casos las empresas fueron cedidas a inversionistas externos.

La *influencia de los gobiernos de países desarrollados, de las instituciones financieras internacionales y de los bancos extranjeros* ha sido otro factor que ha contribuido a modificar las políticas de los países de la región respecto de la inversión directa extranjera. Los países centrales han procurado constantemente, mediante la persuasión, las presiones o las promesas de utilidades, asegurarse un mayor acceso y un buen tratamiento para sus inversionistas. Los

organismos financieros internacionales, por su parte, han tratado de aplacar los temores, tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo, que inspira la inversión directa extranjera en lo relativo a los procedimientos de solución de conflictos o a los riesgos no comerciales asociados con la inversión en países en desarrollo.

Esta nueva posición respecto a la inversión extranjera directa y a las empresas transnacionales ha estado basada en la crítica radical de la industrialización sustitutiva de importaciones, estrategia de desarrollo que orientó en mayor o menor grado el crecimiento de los países de la región desde los años treinta en adelante.

La crítica formulada desde las posiciones neoliberales se focalizó principalmente en el estancamiento de las tasas de crecimiento de los países de la región, lo que tendría origen en la intervención del Estado sobre la acción de los mecanismos del mercado. Dicha intervención, en la medida que procuraba proteger la actividad sustitutiva de importaciones de la competencia externa, habría generado una estructura productiva atrasada tecnológicamente, ineficiente en el uso de los factores de producción, carente de ventajas competitivas e incapaz de competir internacionalmente en el mercado mundial. Por cierto, tal intervención habría anulado la posibilidad de desarrollar un empresariado moderno, audaz e innovador, capaz de asumir el riesgo de nuevas inversiones como práctica habitual de su relación con el proceso de producción.³

³ Ver, por ejemplo, el trabajo colectivo "El ladrillo". Bases de la política económica del gobierno militar chileno", Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1992.

La crítica neoliberal significó, en gran medida, que los criterios neoclásicos básicos de tratamiento a la inversión extranjera fuesen redescubiertos, siendo la óptica del ajuste de la balanza de pagos (flujos de capital superavitarios y deficitarios), o el movimiento de factores provocados por las diferencias en las tasas de remuneración, los criterios orientadores de las nuevas políticas de tratamiento a la inversión extranjera directa propuestas en la región.⁴

Algunos aspectos de la crítica neoliberal han sido aceptados, reconociéndose que su predominio durante los años ochenta ha servido tanto para cuestionar ideas profundamente arraigadas en la definición de las políticas y de los programas, así como para restablecer en las teorías del desarrollo económico la importancia del mercado y del sistema de precios como mecanismos de asignación de recursos, lo mismo que el papel de la iniciativa privada en la generación de nuevos productos y mercados, de la disciplina fiscal como mecanismo estabilizador de los equilibrios macroeconómicos -por tanto, condición esencial de la inversión-, y de la orientación hacia fuera del aparato productivo.⁵

Esto no significa, sin embargo, que se haya aceptado que se deba convertir al Estado en la encarnación del mal, es decir, en la causa última de los factores determinantes del estancamiento económico y del subdesarrollo, adoptándose en consecuencia una visión idealizada del funcionamiento del mercado que contrasta violentamente con la realidad

4 Para un análisis del planteamiento neoclásico, así como de las diversas variantes que se desprendieron de éste, puede consultarse el artículo "El capital extranjero en la industria brasileña: actualidad y perspectivas", elaborado por el Departamento de Estudios del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES).

5 JOSEPH RAMOS y OSVALDO SUNKEL: "Hacia una síntesis neoestructuralista", en OSVALDO SUNKEL: "El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

latinoamericana de fines de los años ochenta y comienzos de los noventa: sobreendeudamiento, recesiones profundas derivadas de los programas de ajuste automático, dramáticos niveles de pobreza, etc.⁴

De todos modos, no ha sido el propósito mantener una visión acrítica de los resultados derivados de la industrialización sustitutiva de importaciones, como del proceso en sí. Muy por el contrario, se piensa que es en el análisis crítico de los diferentes aspectos centrales del proceso de industrialización -incluyendo las políticas públicas aplicadas en este período- donde se podrán encontrar los elementos esenciales para la configuración de una nueva propuesta para el desarrollo de América Latina.

De este modo, se sostiene que si bien la industrialización sustitutiva contribuyó a desarrollar una plataforma industrial importante, se ha de convenir que no fue suficientemente aprovechada por los países de la región, caracterizándose las políticas de desarrollo por la simultánea creación de, por una parte, estímulos a la producción para el mercado interno (protección, subsidios) y, por otra, de castigos para la producción orientada a los mercados externos (tipo de cambio bajo, insumos artificialmente caros), alcanzando estos últimos niveles exagerados, a la vez de ser mantenidos durante períodos de tiempo demasiado prolongados. Así se desperdició la posibilidad de desarrollar una estructura exportadora debidamente diversificada y eficiente, incentivada en forma permanente a lograr mayores niveles de productividad en función de los requerimientos que plantea la competencia en los mercados externos.

⁴ JOSEPH RAMOS y OSVALDO SUNKEL: "Hacia una síntesis neoestructuralista", en OSVALDO SUNKEL: "El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Diversas investigaciones sobre la participación de las empresas transnacionales en el desarrollo industrial de algunos países de América Latina, realizadas por la Unidad Conjunta CEPAL-DDES, han arrojado evaluaciones convergentes de los resultados obtenidos por la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones.⁷

El primer rasgo común que destaca es la oligopolización precoz de la estructura industrial. Esta se produce como consecuencia de la acción combinada de reducidos tamaños de mercado para los diferentes bienes, por un lado, con tamaños óptimos de planta de gran magnitud, en algunos casos similares a la dimensión del mercado respectivo, por otro, a lo que se agregaba un empresariado volcado hacia un mercado interno altamente protegido, todo lo cual daba como resultado la consolidación, desde los inicios de la industrialización sustitutiva de importaciones, de un sector industrial de carácter oligopólico altamente concentrado.

Las políticas de desarrollo industrial emanadas desde el Estado jugaron un papel fundamental en la consolidación de tal carácter, en virtud de no priorizar -vía distribución del crédito estatal y de subsidios- la asignación de divisas para la importación de maquinarias y equipos en aquellos sectores en que existían capacidades de producción no plenamente utilizadas, proporcionando a las empresas existentes -las

7 Ver, por ejemplo, RICARDO BIELSCHOWSKY: "Perspectivas del comportamiento tecnológico de las Empresas Nacionales y Transnacionales en la Industria del Brasil", Unidad Conjunta CEPAL-DDES (LC/R.1050), septiembre de 1991; GABRIEL MISAS: "El papel de las Empresas Transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis", Unidad Conjunta CEPAL-DDES (LC/R.1055), diciembre de 1991; PATRICIO ROZAS: "Inversión Extranjera y Empresas Transnacionales en la economía chilena (1974-1989). Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales", Estudios e Informes de la CEPAL, Nº 85, septiembre de 1992.

cuales concentraban la mayor parte del crédito estatal y privado- fuertes herramientas disuasivas al ingreso de eventuales competidores.

Un segundo rasgo mencionado en los análisis es la temprana conglomeración de las grandes empresas industriales manufactureras, o planteado en los términos de R. Eisner, la formación de los llamados "megacorps". Esta conglomeración significa el desarrollo de formas de organización empresarial que separa la dirección de la propiedad, diversificando fuertemente la producción, a menudo en plantas diferentes, y formando parte de industrias altamente concentradas.

El tercer rasgo que surge con reiteración en los análisis nacionales dice relación con el hecho de que el desarrollo industrial puso mayor énfasis en la diferenciación de productos antes que en la diversificación de la producción. Se argumenta, en consecuencia, que la elaboración de "productos de punta para mercados de punta" constituye la causa y consecuencia de la débil progresión de la relación salarial, conforme ya lo anotara en 1949 el Informe Currie del Banco Mundial acerca de las características del proceso de industrialización en Colombia..

La cuarta característica mencionada consensuadamente es la llamada desactualización tecnológica, situación que se produce como consecuencia de la débil relación salarial, por una parte, y de la escasa y fragmentaria articulación al mercado mundial, por otra, lo que da lugar a que las economías hayan empezado a generar sus propias normas técnicas de producción, sin mayores vínculos con los vigentes a nivel internacional.

Una quinta característica surge como una de las consecuencias más importantes del carácter concentrado que asumió el desarrollo de la industria en los países de la región,

aludiéndose a la baja densidad y diversificación del parque industrial construido, con el agravante de que la estructura productiva de la mayor parte de los países de América Latina ha variado muy poco en las últimas dos décadas.

Todo lo anterior, especialmente su desactualización tecnológica, contribuyó a generar una creciente inadecuación respecto de los mercados externos -sexta característica fundamental del desarrollo industrial latinoamericano-, la que se expresa en un doble sentido: por una parte, el sector industrial mantiene una situación de alta dependencia de insumos, maquinaria y tecnología proveniente del exterior y, al mismo tiempo, pese a esfuerzos, continúa estando muy poco articulado a los mercados internacionales para la colocación de sus productos.

Un número significativo de análisis de la industrialización sustitutiva agrega como séptima característica, aunque en una perspectiva sociológica, pero no menos importante, la *carencia de un empresariado moderno y eficiente*, competitivo internacionalmente y dispuesto a someterse a los riesgos del mercado sin la protección del Estado, capaz de revolucionar creativamente la estructura industrial con nuevos métodos de gestión y de organización de la producción, siendo, en consecuencia, el agente social fundamental del proceso de desarrollo. Al parecer, el origen social de los empresarios manufactureros, principalmente agro-comercial, unido a las políticas de protección y subsidios otorgadas por el Estado, conformó una clase empresarial poco impregnada de los valores propiamente capitalistas, que privilegia la renta sobre la ganancia, el proteccionismo de economías semi-cerradas a la competencia internacional, la autoridad jerárquica sobre la participación y la concepción patrimonial de la empresa. Como es de suponer, todo ello sólo puede derivar en el desarrollo de una mentalidad cortoplacista, de alcance precario y renuente a la planeación estratégica.

En consecuencia, una octava característica del desarrollo industrial sustitutivo está dada por la existencia de elevadas barreras al ingreso de nuevos productores. Bajo su amparo, las empresas existentes (oligopólicas) optaron por mantener un proceso de acumulación extensiva, con poca incorporación de innovaciones tecnológicas, estancamiento en el crecimiento de la productividad, y elevados márgenes de beneficio que permitieron absorber en principio los costos crecientes de su ineficiencia.

Otro aspecto mencionado con alguna recurrencia en los análisis consultados es el débil impacto sobre los salarios del proceso industrializador. La sustitución de importaciones no conllevó un impacto significativo sobre los salarios, lo que debilitó la posibilidad de una ampliación de los mercados internos respectivos sobre la base de un desplazamiento hacia afuera de la curva de demanda, a la vez que contribuyó a distorcionar la oferta, adecuada a la demanda efectiva de los grupos sociales de mayores ingresos. En consecuencia, el impacto de la industrialización sustitutiva pareció limitarse al efecto demostración de la codificación salarial. En este sentido, no es posible dejar de mencionar que resulta verdaderamente notable que los empresarios nacionales de los países de mayor desarrollo relativo de la región sostengan en las encuestas realizadas por la Unidad Conjunta CEPAL-DDES que los bajos salarios en los países latinoamericanos constituyen un elemento fundamental de su competitividad.⁸

Finalmente, como una de las razones fundamentales de las características asumidas por el proceso sustitutivo, se menciona el atraso tecnológico. El débil impacto de la relación salarial, los altos niveles de protección efectiva, la oligopolización precoz que ha sufrido la industrialización

8 Ver, por ejemplo, el ya citado trabajo de RICARDO BIELSCHOWSKY: "Perspectivas...".

sustitutiva, como consecuencia tanto de las políticas gubernamentales como de las barreras asociadas a reducidos tamaños de mercado, retardaron, desaceleraron e, incluso, detuvieron la incorporación de progreso técnico (innovaciones tecnológicas), impidiendo el surgimiento y consolidación de ciclos virtuosos del tipo Verdoorn-Kaldor, que permitirían una mejor articulación del sector industrial al mercado internacional.

En definitiva, la industrialización generó fuertes tensiones entre los grandes excedentes generados (consecuencia del ahorro forzoso inducido por las políticas proteccionistas) y el crecimiento de la demanda efectiva, dando lugar, de una parte, a la consolidación de un patrón de producción-consumo centrado en la diferenciación de productos en detrimento de la diversidad y multiplicidad (mayores volúmenes de producción), a la existencia de grandes excedentes de capacidad instalada (disuasivos de eventuales competidores), lo cual condujo a que el ahorro de las empresas fuese muchas veces mayor que las necesidades de financiamiento requeridas para mantener su posición en el mercado, dando como resultado una mayor concentración y centralización del capital y, específicamente, la formación de grandes conglomerados de empresas inducidos a participar principalmente en la circulación financiera.

Todo lo anterior generó un patrón específico de crecimiento industrial que limita la introducción de progreso técnico y origina patrones de conducta que inhiben el asumir riesgos por parte de los empresarios.

Los programas de estabilización y de ajuste recomendados por el neoliberalismo no resolvieron los problemas sustantivos de América Latina, los que obedecen no tanto a las distorsiones eventualmente inducidas por las políticas económicas, sino, más bien, a causas de índole endógena y estructural. Puesto

en los términos de Ramos y Sunkel, a fines de los años ochenta, la economía latinoamericana presenta tres características esenciales: (1) la vigencia de un modelo de inserción comercial que, dadas las tendencias del comercio internacional, conduce a una especialización empobrecedora; (2) el predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable y altamente heterogéneo y concentrador del progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo; y (3) la persistencia de una distribución del ingreso altamente concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza.⁹

Es en este contexto que se propone la estrategia de Transformación Productiva con Equidad, entendida como una forma específica de articulación del corto y largo plazo, y planteada como base directriz del proceso de recuperación y consolidación del desarrollo.

La estrategia de Transformación Productiva con Equidad contiene un conjunto de proposiciones concretas orientadas a conformar una estructura productiva que permita mejorar la inserción comercial externa de nuestros países, incremente la generación de empleo productivo, reduzca la heterogeneidad estructural y, de este modo, mejore la distribución del ingreso y alivie la situación de extrema pobreza.

Para tales efectos define tres mecanismos esenciales a través de los cuales es posible transformar con equidad la estructura productiva de los países latinoamericanos.¹⁰ El primero de estos mecanismos es el progreso técnico, lo que debiera traducirse en aumentos de la competitividad, del

9 JOSEPH RAMOS y OSVALDO SUNKEL: "Hacia una síntesis...", op. cit

10 Para un análisis detallado de este punto, ver CEPAL: "Equidad y Transformación Productiva: un enfoque integrado", Santiago de Chile, 1992.

empleo productivo y en mejoramientos de los términos de inserción internacional. Para ello se ha planteado que los países de la región deben contar con una infraestructura tecnológica adecuada, una mayor articulación productiva a partir de los recursos naturales y, por cierto, con la modernización de servicios básicos tales como transporte, comunicaciones, puertos y comercio.

El segundo mecanismo lo constituye la generación de nuevo empleo productivo, lo que debiera traducirse en la incorporación creciente de sectores de la población a los beneficios del desarrollo. En este sentido, la modernización tecnológica juega un papel fundamental al permitir aumentos en la productividad y, en consecuencia, en la masa salarial, lo que representa tanto un mayor número de personas empleadas como salarios reales más altos. La mayor competitividad derivada de la modernización tecnológica hace posible una inserción más articulada a la economía internacional, neutralizando de paso el conflicto entre productividad y empleo: al aumentar ésta, se produce un ahorro de trabajo y de capital por unidad de producto, pudiéndose destinar éste a la generación de nuevos empleos en la medida que la oferta no estaría ya restringida por las características de la demanda efectiva de las economías locales.

El tercer mecanismo, la inversión en recursos humanos, resulta fundamental para el logro de los objetivos definidos en la estrategia propuesta. En lo medular, se trata de incentivar un fuerte proceso de acumulación en capital humano, lo cual significa concebir políticas específicas en áreas específicas tales como la capacitación de la fuerza laboral conforme a los requerimientos de una economía moderna, educación, nutrición de madres embarazadas y niños, salud e infraestructura de agua potable y alcantarillado. Es hora de entender que el mejoramiento en las áreas de trabajo mencionadas no sólo es una preocupación vinculada a los

niveles de calidad de vida, sino, además, es una condición necesaria primordial del proceso de desarrollo de la región. Puesto en otros términos, el mejoramiento en tales áreas no constituye un mero indicador del proceso de desarrollo, sino que es una condición para el desarrollo.

Esta forma de concebir el proceso de desarrollo significa, en lo esencial, retomar y superar el desafío industrializador original de Prebisch en torno de generar un mecanismo endógeno de acumulación y generación de progreso técnico que permita una capacidad propia para crecer con dinamismo y productividad.¹¹

Dicha concepción no está orientada en favor de la sustitución de importaciones. Al contrario, se dejan abiertas las opciones para orientar esa industrialización "desde dentro" hacia determinados mercados internos y externos, prioritarios en la estrategia de desarrollo de largo plazo, en los cuales nuestros países posean o puedan adquirir niveles de excelencia relativa que les garanticen una sólida inserción en la economía mundial.

En virtud de la sustitución de importaciones, los aranceles deben reducirse y racionalizarse para facilitar la exportación y la sustitución competitiva. La producción de las empresas transnacionales instaladas en la región ha de ser volcada hacia afuera, aprovechando su red de comercio internacional, negociando compromisos de desempeño exportador a cambio de permitir la adquisición de insumos a precios internacionales vigentes.

En definitiva, se postula una intervención selectiva que busque establecer ventajas comparativas dinámicas en los mercados internacionales, pues la exportación es la próxima

11 JOSEPH RAMOS y OSVALDO BUNKEL: "Hacia una síntesis...", op. cit

etapa natural para aprovechar la plataforma industrial
existente.

II

EL PANORAMA INTERNACIONAL Y LA SITUACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

A. Globalización y transnacionalización de la economía mundial

1. Planteamiento general.

La hipótesis central que viene siendo desarrollada sostiene que la importancia cada vez mayor de las empresas transnacionales en el proceso de crecimiento de los países en desarrollo surge no sólo del aumento reciente del volumen de la inversión extranjera directa, sino también de varios cambios estructurales importantes en la economía mundial que sitúan a las empresas transnacionales en una posición central como árbitros de la división internacional del trabajo. Entre estos últimos figuran los siguientes:

a) *La importancia creciente de las fuerzas de mercado:* 63 países en desarrollo han liberalizado sus regímenes de políticas comerciales desde el comienzo de la Ronda Uruguay y unos 30 países en desarrollo y centro europeos liberalizaron sus regímenes de inversión extranjera directa solamente en 1991.

b) *La tecnología y la contracción del espacio económico:* en varias industrias, en particular en las industrias de servicios que han presenciado la explosión más espectacular en materia de inversión extranjera directa durante el decenio de 1980, el acceso a las poderosas redes de comunicación por computadoras, de propiedad de una sola empresa o de un grupo de empresas, constituye cada vez más la base de las transacciones internacionales.

c) *La globalización de las industrias:* varias industrias claves (por ejemplo, las de automóviles y de artículos electrónicos) se están globalizando cada vez más, proceso en que las empresas transnacionales integran, coordinan y controlan las actividades que incorporan valor agregado en el exterior.

d) *La emergente economía mundial de servicios:* dados que la nueva economía mundial tiene a ser cada vez más una economía de servicios y que los servicios son en gran parte bienes no transables (aunque en algunos casos, debido a los más recientes cambios tecnológicos aplicados a la producción de servicios, han empezado a adquirir el carácter de bienes transables), la inversión extranjera directa tiene una importancia decisiva en lo que se refiere al acceso a servicios eficientes.

e) *La regionalización de la economía mundial:* las empresas transnacionales están reaccionando mediante la formulación de respuestas estratégicas a los acuerdos de integración regional e influyendo en el carácter de éstos.

2. La globalización en cifras.

a) **evolución de la IED en el mundo**

En 1990 el número total de empresas transnacionales sobrepasaba la cifra de 35 000, con más de 150 000 filiales extranjeras. Este crecimiento en números ha sido acompañado por un flujo masivo de inversión extranjera directa durante la segunda mitad del decenio de 1980.

Es así como desde 1985, los flujos de inversión extranjera directa a nivel mundial, en moneda constante, han crecido a

una tasa promedio anual de 14%, lo que significa un aumento cuatro veces más rápido que el ritmo de crecimiento de la producción interna, dos veces más rápido que la inversión interna, dos y media veces más rápido que las exportaciones y, una vez y media que los pagos por concepto de tecnología (medidos por las regalías y los derechos de licencia). Esto indica, en consecuencia, que la participación de la inversión extranjera directa tiende a ser creciente en la producción mundial, la inversión y las exportaciones, adquiriendo las empresas transnacionales un rol cada vez más gravitante en la economía mundial.

En la actualidad, el total de inversión extranjera directa acumulada en el mundo es de alrededor de 1.7 billones de dólares, con flujos anuales ascendentes a 229 924 millones de dólares en 1990, en moneda del mismo año, medidos desde los países de origen del capital. Se estima que las ventas mundiales de las filiales extranjeras de las empresas transnacionales en 1990 ascendieron a unos 4.4 billones de dólares, cantidad que supera con creces a las exportaciones mundiales del mismo año, estimadas en 2.5 billones de dólares, excluyéndose, claro está, las transacciones intra-firma realizadas por las empresas transnacionales y las filiales y subsidiarias ubicadas en espacios económicos locales distintos a los de sus respectivas casas matrices o demás empresas relacionadas. De este modo, para las economías nacionales las ventas efectuadas por las filiales de sus empresas transnacionales han emergido como un instrumento mucho más importante de inserción en los mercados mundiales que el aumento convencional de sus exportaciones.

El dinamismo de los flujos de inversión extranjera directa se hizo aún más evidente a partir de 1986, cuando se superó el máximo histórico de 1979 de 59 777 millones de dólares, para llegar a un valor de 229 924 millones en 1990 (valores históricos).

Las razones de este crecimiento puede encontrarse en la acción concertada de varios factores. En primer lugar, en el efecto sobre la inversión de la recuperación de la economía mundial en la segunda mitad de los años ochenta. En el período 1985-1989, el producto geográfico bruto de los países desarrollados y en desarrollo, a precios constantes, creció a tasas anuales de 3,5% y 3,4% respectivamente, lo que constituye un signo claro de mejoramiento en relación con el período 1980-1984, cuando el crecimiento fue de sólo 2,2% y 1,7%, respectivamente.

Un segundo factor está dado por el aumento del número de países desarrollados que realizan inversiones en el exterior, lo que contribuye a disminuir la hegemonía de los Estados Unidos y del Reino Unido en esta materia. El más importante de estos inversionistas es Japón, quien aumentó sus inversiones externas a una tasa promedio anual de 30% entre 1985 y 1990. Una situación similar a la de Japón se presentó también en las economías asiáticas de reciente industrialización como Singapur, Hong Kong y la provincia china de Taiwán.

Finalmente, un tercer factor que explica tal crecimiento es el aumento de la importancia del sector servicios en la economía mundial, especialmente la desregulación en el movimiento de capitales en este sector, lo que significó que aumentaran las inversiones realizadas por empresas transnacionales en el sector de servicios.

b) distribución de la IED entre países desarrollados y en desarrollo: la marginalidad

En términos de valores constantes, teniendo por período base el comprendido entre los años 1976-1980, los flujos mundiales de inversión extranjera directa recepcionada se triplicaron durante los años ochenta, específicamente en su segunda mitad, alcanzando el índice promedio del período 1986-1990 un valor 299.6, según se observa en el cuadro 1. Tal incremento real, verdaderamente espectacular, se produce en el curso de la segunda mitad de la década, cuando el índice promedio varía de 102.5 a 299.6, en circunstancias que durante la primera mitad había permanecido prácticamente estancado, variando apenas en 2 puntos y medio.

La información presentada en el cuadro 1 demuestra, además, que este aumento de los flujos recepcionados se produjo especialmente en los países desarrollados, cuyo índice promedio del período 1986-1990 fue de 324.0, valor que contrasta significativamente con el obtenido por los países en desarrollo, el que ascendió a 207.6 durante el mismo período. Es decir, mientras que los países desarrollados más que triplicaron los flujos recepcionados, los países en desarrollo sólo obtuvieron su duplicación.

Con la excepción de Japón, todos los países desarrollados aumentaron la recepción de inversión extranjera directa en porcentajes mayores al promedio de los países en desarrollo. Particularmente relevante es el incremento de los flujos de inversión recepcionados por las economías de América del Norte, que alcanzó un índice promedio de 404.0 en la segunda mitad de los años ochenta, cuadruplicando los montos promedio recepcionados en el período 1976-1980. En cambio, los países de Europa occidental tuvieron incrementos menores a los producidos en América del Norte, aunque también de mucha significación y, por cierto, mayores al aumento obtenidos por los países en desarrollo.

CUADRO 1
EVOLUCION DE LOS FLUJOS DE INGRESO DE INVERSION
EXTRANJERA DIRECTA, POR REGION Y ECONOMIA,
1970-1990 (índices) ^{a/}

	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90
PAISES DESARROLLADOS	83.0	100.0	102.5	324.0
Europa Occidental	94.0	100.0	73.7	278.8
América del Norte	54.9	100.0	143.7	404.0
Otros países desarroll.	142.1	100.0	119.8	269.1
- Japón	189.9	100.0	192.3	169.1
- Otros ^{b/}	138.4	100.0	114.2	276.8
PAISES EN DESARROLLO	80.5	100.0	119.2	207.6
TODOS LOS PAISES	82.5	100.0	106.0	299.6

Fuente: FMI, Estadísticas de Balanza de Pagos e IFS
TCMD, World Investment Report 1992

^{a/} Basado en cifras deflactadas por el IPM de USA
^{b/} Incluida Australia, Nueva Zelandia, Sudáfrica e Israel
^{c/} Excluyendo a Arabia Saudita

En 1990, los países desarrollados continuaron atrayendo más de las cuatro quintas partes de los flujos mundiales de la inversión extranjera directa recepcionada. Los flujos ingresados en los países desarrollados crecieron a una tasa promedio anual de 30% desde 1985, llegando a un valor máximo de 165 386 millones de dólares, para luego caer levemente en 1990 a 151 970 millones, en moneda de cada año, como consecuencia de la recesión en los Estados Unidos. A su vez, los flujos de inversión extranjera directa originados en los países desarrollados también crecieron a una tasa promedio anual de 30% desde 1985, alcanzando un valor de 220 995 millones de dólares en 1990. Todo ello ha contribuido a que haya aumentado progresivamente la participación de los países desarrollados en la recepción de los flujos mundiales de la inversión extranjera directa, según puede observarse en el cuadro 2, pasando a representar el 85,5% de los flujos

mundiales en el periodo 1986-1990, contra el 76,4% en el periodo 1981-1985.

CUADRO 2 PARTICIPACION EN LOS FLUJOS DE INGRESO DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA, POR REGION Y ECONOMIA, 1970-1990 (porcentajes) ^{a/}				
	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90
PAISES DESARROLLADOS	79.5	79.0	76.4	85.5
Europa Occidental	50.9	44.6	31.0	41.5
América del Norte	19.3	29.0	39.3	39.1
Otros países desarroll.	9.3	5.4	6.1	4.9
- Japón	0.9	0.4	0.7	0.2
- Otros ^{b/}	8.4	5.0	5.4	4.6
PAISES EN DESARROLLO	20.5	21.0	23.6	14.5
TODOS LOS PAISES	100.0	100.0	100.0	100.0
Fuente: FMI, Estadísticas de Balanza de Pagos e IFS TCMD, World Investment Report 1992				
^{a/} Basado en cifras deflactadas por el IPM de USA				
^{b/} Incluida Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica e Israel				
^{c/} Excluyendo a Arabia Saudita				

De acuerdo con estos mismos antecedentes, tal incremento se explica por el fuerte aumento de la inversión extranjera directa captada por los países de Europa Occidental, los que obtuvieron una participación anual promedio de 41.5% en el periodo 1986-1990, superando ampliamente el porcentaje promedio anterior de 31.0% obtenido entre 1981-1985. Esto determinó, principalmente, una menor participación de los países en desarrollo, la que varió de 23.6%, obtenida en la primera mitad de los años ochenta, al magro 14.5% alcanzado en la segunda mitad.

De tal modo, resulta extraordinariamente sugerente que cuatro de los cinco mayores países fuentes de capital (Estados

Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania), sean también los países receptores más importantes de la inversión extranjera directa, con un porcentaje promedio anual de 57% de los flujos mundiales, en moneda corriente, durante los años ochenta. Asimismo, no es sólo un detalle el que la triada compuesta por la Comunidad Europea, Japón y los Estados Unidos representen actualmente, a comienzos de los años noventa, el 70% de los flujos de ingreso de la inversión extranjera directa a nivel mundial, también en moneda corriente.

Los Estados Unidos han comenzado a captar una proporción cada vez mayor de los flujos mundiales de la inversión extranjera directa en el último quinquenio, triplicando en términos reales el monto promedio anual recepcionado respecto del período 1976-1980. Simultáneamente, los Estados Unidos han perdido terreno como país de origen de la inversión extranjera directa en el mundo: en el período 1970-1974, este país constituía el origen de aproximadamente el 47,9% de los flujos totales, disminuyendo progresivamente a 43,2% en el período 1975-1979, a 21,8% en el período 1980-1984, y a 16,3% en el período 1985-1990.

Por cierto, ha de considerarse que muchas inversiones de ultramar realizadas por empresas estadounidenses se realizan crecientemente a través de firmas filiales y subsidiarias localizadas en otras economías nacionales. No obstante, este antecedente pareciera no tener la suficiente magnitud como para neutralizar la impactante disminución de los flujos de inversión extranjera directa procedente de los Estados Unidos, en virtud del comportamiento de los flujos originados en otras economías importantes. En efecto, mientras que países como el Reino Unido y la República de Alemania apenas lograban mantener a fines de los años ochenta sus niveles de participación de comienzos de la década de los setenta, otros como Japón y Francia -caracterizados por políticas de menor

apertura a las empresas transnacionales --de-- origen estadounidense-- han aumentado fuertemente sus respectivas participaciones. Japón, por ejemplo, pasó de una participación promedio de 5,4% durante el período 1970-1974 a 18,4% en el quinquenio 1985-1990. Incluso, si acaso se consideran sólo los últimos tres años (1988-1990), la participación de Japón en la generación mundial de la inversión directa asciende al 20,5%. Francia, en tanto, pasó de 3,2% en el período 1970-1974 al 11,1% en el último trienio 1988-1990, superando ampliamente a Alemania y alcanzando a los Estados Unidos (13,7%).

Estos antecedentes ilustran con claridad tanto las formas concretas que expresan la actual reorganización de la economía mundial en el ámbito de las relaciones económicas internacionales, como de su globalización, verificándose cambios sustantivos en el proceso de internacionalización de las economías nacionales. De hecho, no puede pasar inadvertido el que los cinco países más importantes conforme al origen de los flujos mundiales de la inversión extranjera directa hayan reducido su participación de 81,8% --promedio del período 1970-1974-- a 68,5% --promedio del período 1988-1990--, en tanto los países en desarrollo hayan aumentado su respectiva participación de 0.4% a 4.0%.

c) La IED en los países en desarrollo

Este último antecedente ha reforzado el esfuerzo de quienes destacan que el volumen absoluto de los flujos de inversión extranjera directa a los países en desarrollo ha continuado aumentando durante los últimos años, alcanzando en 1990 un monto superior a 31 260 millones de dólares.

Sin embargo, como quedó establecido en los cuadros presentados anteriormente, ese crecimiento es sustantivamente menor a la tasa de aumento de los flujos mundiales y, muy

especialmente, a la de los países desarrollados; lo que en términos prácticos está significando *una progresiva menor participación en los flujos mundiales de la inversión directa*. Esto constituye un primer problema en virtud que el comportamiento de la distribución de los flujos mundiales de la inversión extranjera directa no está contribuyendo a reducir las diferencias, a veces abismantes, entre los países desarrollados y en desarrollo; muy por el contrario, tal evolución refuerza una de las bases fundamentales sobre las cuales se ha construido esa diferencia. Pese a ello, se ha insistido en destacar como un importante logro que el aumento de la inversión recepcionada por los países en desarrollo durante los años ochenta fue más de dos veces la tasa de crecimiento del producto interno, la inversión y las importaciones de tecnología de estos países y una vez y media la tasa de crecimiento de sus importaciones totales.

Una segunda característica, que asume también el carácter de problema, es que *la distribución de los flujos de inversión entre los países en desarrollo es fuertemente desigual, acentuándose ésta en el tiempo*. En 1990, la región de Asia capturó alrededor de los dos tercios de los flujos totales recepcionados por los países en desarrollo, en tanto América Latina se mantuvo en un distante segundo lugar con menos de un tercio, mientras que Africa recibió alrededor del 7% y los países en desarrollo menos adelantados, como grupo, tuvieron acceso a menos del 1%. Durante el período 1980-1990, las diez economías receptoras más grandes (Argentina, Brasil, China, Egipto, Hong Kong, Malasia, México, Singapur, Tailandia y la provincia china de Taiwán) concentraron casi el 70% de los flujos hacia todos los países en desarrollo.

En el cuadro 3 es posible observar de qué manera ha evolucionado esta distribución desigual, apreciándose que ésta favorece especialmente a los países del Sudeste asiático y a China, y que afecta negativamente a América Latina, así

como a los demás países en desarrollo. En efecto, mientras que los países latinoamericanos reducen en términos reales su participación promedio de 11.6% a 4.8% entre los periodos 1970-1974 y 1986-1990, los países del Sudeste asiático, además de China, aumentaron tal participación promedio de 4.8% a 7.4% entre ambos periodos. A su vez, el resto de países en desarrollo también disminuyó su participación de manera significativa, variando en los periodos señalados de 7.9% a 3.0%.

CUADRO 3
PARTICIPACION DE LOS PAISES EN DESARROLLO EN LOS
FLUJOS DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA^{a/}, 1970-1990
(porcentajes)

	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90
AMERICA LATINA	11.6	12.5	10.6	4.8
México	2.7	3.2	2.5	1.8
Brasil	5.9	6.1	4.2	1.1
Argentina	0.1	0.7	1.0	0.6
Chile	-0.6	0.4	0.5	0.2
Colombia	0.2	0.3	1.2	0.3
Venezuela	-0.4	-0.5	0.3	0.1
Otros países de A.L.	3.8	2.3	1.0	0.6
SUDESTE ASIATICO ^{b/}	4.8	5.1	8.5	7.4
OTROS PAISES EN DESAR. ^{c/}	7.9	5.7	5.4	3.0
PAISES EN DESARROLLO ^{c/}	20.5	21.0	23.6	14.5

Fuente: FMI, Estadísticas de Balanza de Pagos e IFS
TCMD, World Investment Report 1992

a/ Basado en cifras deflactadas por el IPM de USA

b/ Incluye a Singapur, Malasia, Tailandia, Indonesia, Korea, Filipinas y Pakistán, además de China

c/ Excluyendo a Arabia Saudita

La drástica disminución de la participación latinoamericana, si bien se insinuó en el curso de la primera mitad de los años ochenta, terminó por concretarse en la segunda mitad,

cuando paradójicamente se producía el explosivo incremento de los flujos mundiales de la inversión extranjera directa. Esto demostraría que América Latina, en gran medida, ha estado ausente del proceso de globalización de la economía mundial, generándose una validada inquietud entre los países de la región respecto de esta situación de creciente marginalidad.

Las fuertes variaciones ocurridas en los niveles de participación de algunos de los países de América Latina, aunque no explican por sí mismas esta creciente marginalidad, sí contribuyen a definir su carácter. Debe tenerse en consideración, antes que nada, que todos los países de la región reciben un porcentaje menor de los flujos mundiales de inversión extranjera directa durante el período 1986-1990 respecto del período 1981-1985, incluso países como Colombia, Argentina, México y Chile que tuvieron los mejores resultados en sus esfuerzos por atraer capitales extranjeros a sus respectivas economías. Así, en este contexto de generalizada menor participación destaca la dramática reducción de la economía de Brasil que disminuyó de 5.9% de participación promedio durante el período 1971-1975 (poco más de la mitad del total recibido por América Latina) a 1.1% durante el período 1986-1990 (poco menos de la cuarta parte del total subregional). Otra disminución de importancia se produjo en la economía de México, la que redujo su participación promedio en términos reales de 2.7% a 1.8% en los períodos indicados. Ambos países, Brasil y México, explican en definitiva 5.7 puntos porcentuales (de un total de 6.8) de la menor participación de la región latinoamericana en los flujos mundiales de inversión extranjera directa. Pero, en virtud del carácter de sus ventajas comparativas en términos de los factores de atracción de la inversión externa (amplitud de sus mercados internos, ubicación geográfica, base industrial medianamente desarrollada, etc.), los resultados negativos obtenidos por ambas economías no hacen sino reforzar la inquietud respecto

a la situación de creciente marginalidad de los países de la región en relación al proceso de globalización de la economía mundial.

CUADRO 4 EVOLUCION DE LOS FLUJOS DE INGRESO DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN LOS PAISES EN DESARROLLO 1970-1990 (índices) ^{a/}				
	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90
AMERICA LATINA	76.7	100.0	90.4	114.2
Brasil	79.4	100.0	73.5	53.9
México	78.3	100.0	81.9	168.8
Argentina	5.9	100.0	151.2	269.1
Chile	-136.4	100.0	127.0	123.2
Colombia	55.7	100.0	444.7	336.0
Venezuela	55.9	100.0	-51.6	-58.7
Otros países de A.L.	136.4	100.0	44.7	78.8
SUDESTE ASIATICO ^{b/}	78.3	100.0	177.6	433.2
OTROS PAISES EN DESAR. ^{c/}	113.5	100.0	100.2	158.5
PAISES EN DESARROLLO	80.5	100.0	119.2	207.6

Fuente: FMI, Estadísticas de Balanza de Pagos e IFS
TCMD, World Investment Report 1992

^{a/} Basado en cifras deflactadas por el IPM de USA
^{b/} Incluye a Singapur, Malasia, Tailandia, Indonesia, Korea, Filipinas y Pakistán, además de China
^{c/} Excluyendo a Arabia Saudita

El cuadro 4 presenta un conjunto de antecedentes que refuerza el análisis realizado en torno a la distribución desigual de los recursos de inversión recepcionados por los países en desarrollo. En primer lugar, se observa que durante los años ochenta el crecimiento promedio de la inversión extranjera directa recepcionada por los países de América Latina (14,2%) es claramente inferior no sólo al crecimiento de los flujos totales de inversión externa capturados por los países en desarrollo (107,6%), sino, además, constituye la menor tasa

entre todas las regiones de países en vías de desarrollo: en efecto, mientras que los países del Sudeste asiático, además de China, han triplicado con creces los montos recepcionados (333.2% de aumento), el resto de países en desarrollo vieron aumentar su recepción de recursos externos en 58,5%.

Un segundo aspecto que amerita ser subrayado entre los antecedentes presentados dice relación con la evidente desigualdad entre los países latinoamericanos de los índices reales de los flujos de inversión extranjera directa recepcionada, poniendo en evidencia que para la mayor parte de los países de la región el índice promedio del período 1986-1990 es menor al registrado a fines de los años setenta, logrando sólo un reducido grupo de países (México, Argentina, Chile y Colombia) índices promedios mayores a los del período 1976-1980. Sin embargo, sólo dos países (Argentina y Colombia) obtuvieron tasas de incremento superiores al crecimiento promedio de todos los países en desarrollo. Es más, el aumento del flujo de inversión externa en la economía de Chile (23.2%) está bastante más cerca del crecimiento promedio latinoamericano que del promedio general de todos los países en desarrollo.

Podría afirmarse, en consecuencia, que tanto la globalización de la economía mundial como la internacionalización del capital y de los procesos productivos tienden a realizarse al margen de América Latina. Esto quiere decir que quienes están protagonizando esta reestructuración de la economía mundial, las empresas transnacionales, están dando prioridad a fortalecer su posición tanto en los mercados de sus países de origen como de otros países desarrollados, especialmente entre quienes constituyen la tríada compuesta por Norteamérica, la Comunidad Económica Europea y Japón. En este sentido, resulta de una enorme gravitación para el comportamiento futuro de las empresas transnacionales el desarrollo ampliado del Mercado Común Europeo, así como el

Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (NAFTA).¹

Es claro, asimismo, que esta situación de creciente marginalidad de los países de la región obedece también a la existencia de un conjunto de factores repelentes de la inversión extranjera directa. Entre estos factores debe incluirse a las inciertas perspectivas económicas en la mayoría de los países de la región durante los años ochenta, como consecuencia de la crisis de su sector externo, lo que desincentivó la presencia de las empresas transnacionales eventualmente interesadas en los mercados internos. El peso del sobreendeudamiento externo de América Latina determinó tanto la transferencia de cuantiosos recursos hacia los países centrales como la adopción de políticas restrictivas de ajuste, todo lo cual vino a significar bajas tasas de crecimiento del producto, o simplemente negativas, precarias condiciones de balanza de pagos y fuertes brotes inflacionarios, haciendo disminuir vertiginosamente la rentabilidad del capital.

A lo anterior se agregó la caída de la demanda internacional de productos primarios, lo que se tradujo en la disminución de sus precios y de las cantidades demandadas, afectando la capacidad generadora de divisas de los países y, en consecuencia, retroalimentando el ciclo recesivo por la vía

1 Michael Mortimore, basándose en datos específicos del comportamiento de las empresas transnacionales y estadounidenses durante los años setenta y ochenta, concluyó que existirían simultáneamente tanto un proceso de marginación de la mayoría de los países en desarrollo, como un proceso de incorporación de un reducido número de países asiáticos de reciente industrialización y, quizás de otros pocos, a un nuevo ordenamiento económico internacional. Ver MICHAEL MORTIMORE: "Un nuevo orden industrial internacional: ¿incorporación o marginación para los países en desarrollo?", Unidad Conjunta CEPAL-DDES sobre Empresas Transnacionales, Santiago de Chile, 1992.

de restricciones externas adicionales al servicio de la deuda externa. Por cierto, esta situación contribuyó también a desincentivar la mayor participación de capitales externos en el desarrollo de actividades exportadoras, menos vinculado al comportamiento de los mercados internos.

Un último factor de causalidad de la creciente marginalidad de la región latinoamericana dice relación con un aspecto de carácter más estructural del proceso de globalización de la economía mundial. Los flujos mundiales de la inversión extranjera directa tendieron a concentrarse fuertemente en actividades del sector servicios, especialmente financieros y bancarios, dando lugar a una significativa integración de los mercados financieros de los países desarrollados, proceso del cual han estado alejados la mayoría de los países de la región.

En definitiva, es posible concluir que la situación de marginalidad creciente de América Latina respecto de la globalización de la economía mundial y de la internacionalización del capital obedece, antes que nada, a aspectos vinculados a las estrategias de expansión de las empresas transnacionales, por un lado, y a las dificultades estructurales del crecimiento económico de los países de la región latinoamericana, por el otro. En este sentido pareciera ser determinante la ausencia de políticas de desarrollo industrial y de políticas públicas en los países latinoamericanos que hayan podido ir más allá de los sucesivos programas de estabilización, tal que enfrenten eficientemente los factores estructurales que limitan la expansión de las economías latinoamericanas, especialmente de su sector manufacturero.

El análisis realizado sobre las formas de relación de América Latina con el proceso de globalización de la economía mundial no debe, bajo ninguna circunstancia, obnubilar un aspecto

fundamental de las relaciones económicas internacionales: los países de la región, pese a su creciente marginación durante los años ochenta, mantienen en sus economías un porcentaje importante del stock de inversión extranjera directa en los países en desarrollo, acumulada especialmente a partir de los años cuarenta, en el marco de la fase difícil de la industrialización sustitutiva.² Diversos estudios sobre las características de la inversión extranjera directa en la actividad manufacturera de los países de la región indican que, en el curso de los últimos cuarenta o cincuenta años, ésta se ha orientado a la producción de caucho y derivados del caucho, papel, alimentos, textiles, farmacéutica, productos metálicos, derivados del petróleo, maquinaria eléctrica, industria química básica, metalmecánica y automotriz, representando entre un 25 y un 50 por ciento del producto industrial de cada economía, según el país y su grado de industrialización.³

En general, la presencia de las empresas transnacionales se produce en actividades donde el "know-how" está sujeto a patentes, o en sectores donde la introducción de nuevos productos y/o la modificación de los procesos productivos implican elevados gastos en desarrollo e investigación, lo que contribuye a que estas actividades presenten barreras significativas a la entrada de nuevos productores dando lugar a elevados grados de concentración.

2 Gabriel Misas realiza un análisis detallado de las formas de inserción que asume la inversión extranjera directa en la industrialización sustitutiva de la economía de Colombia, intentando incluso una periodización del proceso, el que coincide en sus trazos fundamentales con lo ocurrido en los países de mayor desarrollo relativo de América Latina. Ver GABRIEL MISAS: "El papel de las Empresas Transnacionales en la restructuración industrial de Colombia: una síntesis", Unidad Conjunta CEPAL-DDES sobre Empresas Transnacionales, Santiago de Chile, 1991.

3 Sobre el particular, puede revisarse:

En consecuencia, es claro que las empresas transnacionales manufactureras establecidas en mayor o menor grado en las economías latinoamericanas al amparo de la industrialización sustitutiva, lograron desde un comienzo una fuerte posición oligopólica en cada una de las diferentes ramas industriales donde se localizó. Estas se caracterizan por presentar mayores intensidades de capital, tamaños elevados de planta, muy por encima del promedio nacional, mayores volúmenes de insumos importados y un activo comercio intrafirma, salarios más elevados y presentando además, la mayor parte de ellas, coeficientes exportadores inferiores a la media nacional.

Esta situación implica, por cierto, que se está hablando de inversiones suficientemente consolidadas, arraigadas en la actividad económica latinoamericana y, por tanto, comprometidas, en gran medida, con la suerte de los países de la región. Es esta una diferencia fundamental respecto de la inversión extranjera directa acumulada en los países del sudeste asiático, tanto en lo que se refiere a las características propias del stock (formado en la región latinoamericana principalmente por su especial dotación de recursos naturales y por la actividad manufacturera orientada hacia los mercados internos), como por los términos de las proporciones relativas, en el sentido que América Latina constituye una región no sólo más transnacionalizada que Asia, sino, además, más antiguamente transnacionalizada.

En consecuencia, parte sustancial del problema referido a la articulación de las empresas transnacionales y de la inversión extranjera directa con el proceso de transformación de la estructura productiva latinoamericana que demanda su actual crisis, atraviesa por lo planteado por Bielschowsky y Ferraz con respecto del verdadero problema práctico que debe resolver la economía brasileña sobre el particular, esto es, que en vez de enfatizar la atracción sobre nuevos capitales, el esfuerzo ha de colocarse en la definición de mecanismos

que permita a los capitales ya existentes -principalmente, los pertenecientes a empresas transnacionales- recuperar el dinamismo perdido en el curso de los años ochenta.⁴

Los diferentes estudios realizados sobre el papel de las empresas transnacionales en el crecimiento económico de los países de la región confirmaron, en mayor o menor medida, las limitaciones que encuentran las firmas extranjeras para proseguir su crecimiento y mantener su participación en las industrias nacionales. En tal sentido, el supuesto neoclásico de entender a las empresas transnacionales como un instrumento de canalización de formas de producción más eficientes y, por ende, de mayor productividad *per se*, es decir, con independencia de las políticas de desarrollo industrial que definen la directriz de su crecimiento y expansión, resulta cuestionado por la realidad. Más bien, pareciera ser que los factores estructurales que han limitado el crecimiento del sector industrial obran con especial fuerza sobre las filiales y subsidiarias de empresas transnacionales, dada su alta concentración en industrias productoras de bienes intermedios, de consumo durable y equipamiento. De hecho, los análisis de casos en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México demostraron que durante los años ochenta, tanto las empresas de propiedad mayoritariamente nacional como las empresas filiales o subsidiarias de empresas transnacionales acumularon cierto retraso tecnológico respecto de lo que sucede en las respectivas industrias de las economías centrales, incluso en relación a los procesos de producción ejecutados por las empresas matrices. En consecuencia, se concluye que la pérdida de competitividad de las firmas que actúan en las economías de la región ha estado más en función del entorno

4 Ver RICARDO BIELSCHOWSKY y JOAO CARLOS FERRAZ, "Perspectivas del comportamiento tecnológico de las empresas nacionales y transnacionales en la industria del Brasil", Unidad Conjunta CEPAL-DDES sobre Empresas Transnacionales, Santiago de Chile, 1991.

macroeconómico y de los problemas estructurales de las economías latinoamericanas, que en función del carácter nacional o transnacional de las empresas. Sin embargo, esto no quiere decir, como muy bien lo plantearon Bielschowsky y Ferraz, que ambos grupos de empresas posean iguales condiciones para alcanzar las etapas tecnológicas y de modernización, así como los niveles de productividad deseados.

En consecuencia, el camino más adecuado parece ser el señalado por Ramos y Sunkel, quienes han indicado que más que ajustes marginales en torno a la curva de transformación, se necesita generar un proceso dinámico que impulse progresivamente la economía hacia la curva de posibilidades de producción y que desplace de manera continua y acumulativa esa curva hacia afuera.⁵

De ahí que para crecer no basta una liberalización que favorezca precios correctos para la asignación óptima de los factores productivos en una situación estática. Por el contrario, el mercado debe ser significativamente complementado por una acción estatal activa y dinámica que, aparte de sus funciones clásicas (bienes públicos, equilibrios macroeconómicos, equidad), incluya: i) promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de largo plazo, mercados de divisas a futuro); ii) fortalecimiento de mercados incompletos (el tecnológico); iii) superación o enmienda de las distorsiones estructurales (heterogeneidad de la estructura productiva, concentración de la propiedad, segmentación del mercado de capital y del trabajo); y iv) eliminación o composición de las más

5 JOSEPH RAMOS y OSVALDO SUNKEL: "Hacia una síntesis neoestructuralista", en OSVALDO SUNKEL: "El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina", Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

importantes fallas del mercado derivadas de rendimientos a escala, externalidades y aprendizaje, entre otras.⁶

Es claro, entonces, que el Estado está llamado a cumplir un papel fundamental en la consecución de tales objetivos.

6 Ibidem.

III GLOBALIZACIÓN, TRANSNACIONALIZACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL

A. Inserción internacional e integración regional: características del problema

Se ha planteado en los capítulos anteriores que el crecimiento económico de los países latinoamericanos dependerá, en gran medida, de su capacidad para crear nuevos empleos productivos y de incrementar la masa de salarios en cada economía local, lo que a su vez depende de una inserción internacional exitosa en el marco del creciente proceso de globalización de la economía mundial y, por tanto, de su participación activa en la internacionalización de la producción de bienes y servicios.

Tal inserción exitosa en la economía mundial tiene como requisito esencial el desarrollo de exportaciones dinámicas de creciente complejidad, condición que permite una mayor competitividad de cada economía local en particular, y de la región en su conjunto. Por cierto, la disponibilidad de recursos humanos adecuados, la pujanza y amplitud de criterios de la base empresarial, la incorporación y difusión del progreso técnico (especialmente en las áreas de informática y de telecomunicaciones), y el desarrollo de un sistema científico y tecnológico, así como su articulación específica con el sistema productivo, constituyen condiciones necesarias muy importantes para lograr una mayor eficiencia sistémica de las economías de la región.¹

No obstante, las condiciones fundamentales para transformar la estructura productiva en términos de orientar hacia afuera el sentido de la perspectiva de su crecimiento son, en primer lugar, la disponibilidad de los recursos financieros que

1 CEPAL: "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado", Santiago de Chile, 1992.

permita solventar la necesaria modernización de la industria hoy existente, o su reconversión en algunos casos, además del desarrollo de nuevas actividades y firmas. Esto pasa, como es suficientemente sabido, por aumentar el ahorro (interno y externo) y la inversión. La segunda condición es la apertura de las economías locales, procurándose el desarrollo competitivo de ramas de la industria, así como de firmas ya existentes, restringidas en su expansión en el marco de la industrialización sustitutiva en virtud de poseer escalas de producción óptima demasiado grandes respecto del tamaño de los mercados internos, pero no así en relación a los mercados globalizados e internacionalizados.

Los supuestos básicos de la propuesta surgida de la CEPAL están vinculados a la constatación de algunos hechos sustantivos: la escasez de capital, la actual mayor facilidad para aumentar las exportaciones que para sustituir importaciones y, por cierto, que los rubros de exportación que hoy es posible agregar a la cartera de exportaciones son más intensivos en trabajo que las importaciones que falta sustituir.² Esto no ha de significar -como ocurre en el proyecto neoliberal- que la redefinición internacional de las economías de la región deba hacerse sobre la base de la explotación de las ventajas comparativas actualmente existentes (disponibilidad de recursos naturales y de bajos costos salariales), puesto que esto significaría desconocer que las ventajas comparativas son esencialmente dinámicas, pudiendo variar en breves períodos de tiempo por la acción de los agentes económicos, especialmente por parte de las empresas transnacionales. Así, el desarrollo industrial latinoamericano ha tendido a fortalecer la demanda de fuerza de trabajo crecientemente calificada, aunque de mayor valor, en desmedro de aquélla más barata, pero calificada insuficientemente; asimismo, es sabido que las grandes

² *Ibidem.*

corporaciones transnacionales, en virtud de la investigación permanente que normalmente hacen, pueden determinar más o menos abruptamente la obsolescencia de materias primas para la producción de ciertos bienes y su reemplazo por otras.

En tal perspectiva, han sido propuestas un conjunto de políticas económicas globales y sectoriales que afectan directamente los términos de la inserción de las economías latinoamericanas, tanto en el espacio regional como extraregional. Estas deberían mantener un tipo de cambio alto y estable; reducir aranceles; subsidiar gastos de investigación y desarrollo en líneas selectivas de investigación; incentivar el desarrollo de nuevas líneas de exportación y/o la penetración de nuevos mercados; reducir los gastos operacionales de los puertos; ampliar la base exportadora de la pequeña y mediana empresa; y, finalmente, fomentar la internacionalización de las empresas líderes mediante inversiones en el exterior. El sentido de estas políticas es crear bases estables para el desarrollo de actividades exportadoras de alta competitividad, permitiendo una mayor diversificación de la estructura exportadora latinoamericana, lo mismo que un cambio claro de su perfil para los efectos de acentuar el desarrollo de actividades con mayor valor agregado.

En términos de la estrategia de la transformación productiva con equidad formulada por la CEPAL, este es el marco que debiera orientar la reflexión sobre las características de la integración regional en la actual fase de desarrollo de los países latinoamericanos. Estas deben dar cuenta no sólo de las falencias de las distintas experiencias de integración desarrolladas en la región, sino, además, de los proyectos de transformación de las estructuras productivas de las respectivas economías locales -por tanto, de las exigencias de reconversión y modernización del parque industrial existente-, en el contexto de la posición crecientemente

marginal de la economía latinoamericana en el proceso de globalización de la economía mundial.

B. Hacia una nueva concepción de la integración regional

La integración de las economías latinoamericanas entre sí, y de éstas en su conjunto con la economía mundial, debiera constituir el principal mecanismo a través del cual la región se articula a la globalización e internacionalización de la producción de bienes y servicios. Su relevancia, entonces, para el objetivo de transformar las estructuras productivas de la región es altamente significativa, al contribuir de manera importante al desarrollo de determinadas especializaciones productivas, así como de orientaciones permanentes hacia los mercados externos de parte de los agentes económicos.

Por cierto, una definición del concepto de integración en los términos recién expuestos supone la capacidad de superar la posición tradicional que ha prevalecido en los países latinoamericanos sobre el particular, la cual reduce a la integración a un mecanismo concebido para resolver algunos problemas del crecimiento económico de las economías locales, o simplemente derivados de la coyuntura económica internacional. Así, por ejemplo, se sostuvo que la integración regional resolvería el problema de la estrechez de los mercados locales que obstaculizaba el desarrollo de la industrialización sustitutiva de importaciones. Luego se sostuvo que la integración regional contribuiría a resolver parte importante de los problemas generados por la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta. Finalmente se ha dicho que la integración regional permite mejorar la capacidad negociadora de América Latina para enfrentar a la Iniciativa Para las Américas, formulada por el gobierno estadounidense, lográndose mejores resultados que los

posibles de obtener a través de negociaciones bilaterales con los Estados Unidos.

En consecuencia, resulta más adecuado entender a la integración regional como parte necesaria de una estrategia de desarrollo a largo plazo, y como tal no es apropiado asociarla a la solución de problemas inmediatos que enfrente la región, independientemente de su importancia en los acontecimientos de corto plazo. Especialmente debe ponerse fin a la equivocada idea de pensar a la integración regional como un mecanismo paliativo de los efectos derivados de la crisis de deuda externa de comienzos de los ochenta, en circunstancias que ésta, más bien, agravó las dificultades del proceso de integración, ya evidentes a fines de los años setenta, induciendo a los países a definir pautas de conducta en el ámbito de las relaciones económicas internacionales que no pocas veces contradecían el espíritu de algunas normas adoptadas colectivamente.³

En la perspectiva señalada, debe reconocerse que la industrialización sustitutiva de importaciones, orientada al mercado interno, moldeó fuertemente las características de los proyectos de integración de América Latina en el pasado reciente. El proteccionismo colectivo que los caracterizó no se dirigió, como se había previsto, hacia un proceso de interdependencia creciente de estructuras industriales concertadas. En realidad, los proyectos de integración lograron modificar sólo débilmente la estructura productiva del comercio exterior de los países miembros, no generándose procesos de especialización industrial que hubieran permitido alcanzar estructuras industriales interdependientes. Frente a la permanencia de la ineficacia de industrias altamente

³ Un ejemplo evidente de esta situación es la empecinada carrera desatada a finales de los años ochenta por algunos países latinoamericanos, procurado aumentar la captación de inversión extranjera directa mediante mayores grados de apertura al capital extranjero.

protegidas en cada economía local, sólo se produjeron posibilidades de conquistar transitoriamente mercados intrarregionales.⁴

De hecho, pareciera ser necesario analizar más detalladamente las dificultades encontradas por las distintas experiencias de integración regional hasta ahora desarrolladas por los países latinoamericanos. Entre éstas se menciona, en primer término, la existencia de economías nacionales fuertemente reguladas y con altos niveles de intervención estatal, lo que habría generado dificultades de sincronización entre los países y de organización.⁵ En segundo lugar, se ha señalado al voluntarismo que muchas veces ha caracterizado a las políticas integracionistas de los países de la región, lo que ha planteado una contradicción difícil de resolver entre la falta de correspondencia entre las condiciones económicas -e incluso políticas- prevalecientes en la región, por una parte, y el realismo y flexibilidad de los mecanismos instrumentados, por la otra.⁶ También se ha indicado el efecto de la heterogeneidad de las economías de la región, especialmente lo que se refiere a sus distintos niveles y ritmos de desarrollo, sobre las posibilidades reales de lograr su integración de manera eficiente y que reditúe los beneficios recíprocos esperados.⁷ Finalmente, un cuarto factor anotado tiene que ver con el carácter subordinado de la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial, lo que muchas veces ha restado posibilidades a nuevos cursos de acción que los países de la región hubieran podido emprender en el campo de sus relaciones económicas internacionales.⁸

4 Ver CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMIA Y POLITICA INTERNACIONAL (CLEPI): "Hacia nuevos horizontes", 1990-1991, Eds. CLEPI, Santiago de Chile, 1991.

5 ESSER, 1989

6 PERALOZA, 1990

7 BENDESKY y SANCHEZ

8 Ibidem.

No obstante, el problema principal de las experiencias desarrolladas parece estar focalizado en el hecho de intentar integrar regionalmente a distintas economías nacionales caracterizadas por políticas de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones y en una orientación hacia adentro de su crecimiento, en circunstancias que las políticas de integración deben sustentarse en la apertura de los mercados internos de sus economías, lo que se traduce en medidas tales como reducción arancelaria, término de subsidios, etc.

En consecuencia, no puede extrañar que las experiencias de integración se hayan configurado principalmente en un mecanismo de "venta mutua de excedentes", a través del cual cada país podía ofertar en el mercado regional los productos y servicios que su reducido mercado local no podía absorber, y demandar aquéllos que excedieran la capacidad de consumo de cada país productor, cuando no se los disponía a precios razonables y en cantidades suficientes. Esta concepción de la integración reflejada en el concepto de "venta mutua de excedentes" terminó por establecer severos límites a los esfuerzos de integración, reduciéndolos a simples modalidades de negociación entre países.

C. Bloques económicos regionales e integración regional.

Las tendencias a la regionalización han ganado en importancia con el nuevo impuso tecnológico y la profundización de la competencia internacional generados por la globalización de la economía mundial, siendo cada vez más difícil incluso para los países industrializados estructurar una inserción individual sólida en los mercados internacionales. Por ello, América Latina enfrenta la necesidad de conformar un espacio

regional que fortalezca sus posibilidades de competir internacionalmente.

Sin embargo, no deja de preocupar el carácter que puede asumir la articulación de las economías latinoamericanas en su proceso de integración a la economía mundial en su dimensión regional, a través de su participación en bloques económicos relativamente cerrados y excluyentes. Estos, como ya lo ha planteado la CEPAL, constituyen una respuesta parcial y selectiva entre los países con mayor afinidad de políticas entre sí a las exigencias institucionales de la globalización, lo cual pone en evidencia la existencia de un mundo fraccionado que resulta de la resistencia de los países centrales en aras de defender sus intereses nacionales a través de la conformación de espacios de ejercicio de hegemonía y de la formulación de políticas proteccionistas.⁹

Una primera consecuencia para los países en desarrollo de la conformación de los bloques económicos es la alta concentración de la inversión extranjera directa en términos de su origen geográfico. Sobre el particular, el Departamento de Desarrollo Económico y Social de Naciones Unidas (DDES) en su Informe de 1992, señala que para un gran número de países en desarrollo receptores, uno de los miembros de la triada compuesta por la Comunidad Europea, Japón y los Estados Unidos, por lo general de la misma región, se ha constituido en la fuente dominante de inversión extranjera directa. Esta situación condicionará un fuerte reforzamiento de las relaciones de subordinación de los países en desarrollo respecto del país o grupo de países que tienen una posición dominante dentro del bloque al que se pertenezca, anulando probablemente el intento de la mayor diversificación de los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo,

⁹ CEPAL: "Equidad y transformación productiva...", op. cit.

dado que éstas corresponderán en lo sustantivo a transacciones intra-firma.

Así, por ejemplo, un país como México que ha tenido un crecimiento espectacular en los últimos años de sus exportaciones de manufacturas -llegando a representar el 60% de las exportaciones totales en 1988-, explica no menos del 75% del total exportado a los Estados Unidos como transacciones intra-firma entre las casas matrices de las empresas transnacionales estadounidenses y sus respectivas filiales mexicanas.¹⁰

Esta modalidad se ha hecho más pronunciada en los últimos años del decenio de 1980 en comparación con los primeros años de la misma década, en parte como resultado de las estrategias de redes básicas regionales de las empresas transnacionales y de las iniciativas de integración regional impulsadas a nivel gubernamental.¹¹ Es así que en América Latina las inversiones directas procedentes de los Estados Unidos representan más de la mitad de los flujos de inversión recepcionada por Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Venezuela. Es más, sólo en un país de la región, Brasil, existe un predominio distinto a Estados Unidos en el origen de la inversión extranjera directa.¹²

Una segunda consecuencia de la conformación de los bloques económicos para los países en desarrollo, especialmente para América Latina, es el probable reforzamiento de la tendencia a la marginalidad que se puso en evidencia en el capítulo anterior. Es suficientemente ilustrativa de esta marginalidad el comportamiento de los flujos anuales del comercio

10 DDES: "Foreign Direct Investment and Industrial Restructuring in Mexico", UNCTC Current Studies No 18, 1992

11 DDES: "World Investment Report, 1992. TNCs as engines of growth", Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

12 Idem.

originados en los Estados Unidos entre 1980 y 1990 desglosados según el área geográfica de destino (ver anexo 1). Mientras el comercio con los países asiáticos, a precios constantes, aumentó en 130%, el incremento con los países latinoamericanos fue de sólo 20,5%, lo que determinó que los países asiáticos aumentaran su significación en la composición de los flujos comerciales de los Estados Unidos de 21.5% en 1980 a 33.7% en 1990, en tanto los países latinoamericanos vieron reducir la suya de 16,3% a 13.3% entre los mismos años. Es significativo, asimismo, que este mayor crecimiento de los flujos comerciales estadounidenses con los países asiáticos no descansa en Japón, dado que el porcentaje de incremento correspondiente a éste (103,5%) es inferior al subtotal asiático (130,1%). Esta menor importancia de los países latinoamericanos en los flujos comerciales estadounidenses se produce a pesar que la distribución geográfica de los flujos de inversión directa estadounidense en el exterior se mantuvo durante el período (ver anexo 2). No obstante, es conveniente subrayar que la participación de los países latinoamericanos en la recepción de la inversión directa estadounidense apenas alcanzó a un 8% del total.

En definitiva, podría sostenerse que la tendencia a la formación de bloques económicos y comerciales en el marco del proceso de globalización de la economía mundial no ha significado para los países centrales, especialmente para los países que predominan en la Triada, un quiebre tripolar de la economía mundial en términos de sus inserciones específicas, puesto que ninguno ha demostrado estar demasiado interesado en un esquema de regionalismo cerrado. Sin embargo, este mismo espíritu no sería mantenido para los países de la periferia, principalmente latinoamericana, que podrían ver comprometida el desarrollo de sus exportaciones al canalizarlo exclusivamente por la vía de los acuerdos

bilaterales de libre comercio con el país dominante de un bloque económico.

D. La Iniciativa Para las Américas: su evaluación

Existe la presunción, sin embargo, que la conformación de bloques no necesariamente representaría un impedimento para avanzar hacia una mayor integración de la economía mundial, entendiéndolos más bien como pasos intermedios del proceso de globalización. De hecho, se ha asumido la idea -a partir de las dificultades surgidas en la evolución de la Ronda Uruguay entre los países que integran el GATT- que la armonización de políticas y reglamentaciones podría resultar más viable si se llevara a cabo entre un número limitado de países con mayor afinidad entre sí. Así, en los últimos dos años se ha intensificado una tendencia hacia la consolidación de espacios económicos regionales y acuerdos bilaterales entre países.¹³

En la perspectiva delineada, se ha subrayado la importancia de la formulación de la Iniciativa Para las Américas planteada en julio de 1990 por el gobierno de los Estados Unidos. Esta propuesta abarca tres áreas estrechamente interconectadas: comercio, inversión y deuda externa.

En materia de comercio, la Iniciativa expresa el deseo del gobierno estadounidense para concretar acuerdos de libre comercio tanto con asociaciones regionales organizadas para tal propósito, como con países individuales a través de acuerdos bilaterales. Tales acuerdos comprometerían la reducción arancelaria de los Estados Unidos para las exportaciones de los países que los suscriban.

¹³ CEPAL: "Equidad y transformación productiva...", op. cit.

En relación a la inversión, la Iniciativa ofrece formar un Fondo de Inversión para América Latina y el Caribe con la participación y administración del Banco Interamericano de Desarrollo, que recibiría anualmente y durante cinco años 100 millones de dólares como aportes del gobierno de Estados Unidos, cantidad que podría ser complementada con otros 200 millones de dólares aportados por la Comunidad Económica Europea y Japón. Este Fondo apoyaría las medidas de privatización de empresas y activos estatales que emprendieran los países de la región.

En cuanto a la deuda externa, el plan contempla una rebaja de 12 mil millones de dólares en la deuda que los países latinoamericanos mantienen con el gobierno estadounidense, aunque en realidad -se ha sostenido- la condonación se limita a sólo 2 300 millones de dólares en préstamos concesionales, que devengan bajos intereses.¹⁴ La diferencia restante correspondería a préstamos comerciales con los cuales se efectuarían operaciones de capitalización. La Iniciativa también postula una gran reducción de los pasivos totales y el reescalonamiento de préstamos oficiales estadounidenses a países que adopten los programas de reformas económicas sustantivas en cooperación con el FMI y el Banco Mundial. Asimismo, incluye un programa para cambiar deuda por beneficios ecológicos, para lo cual se creará un Fondo especial, al parecer destinado a la formación de grandes parques nacionales en diversos países del continente.¹⁵

La CEPAL, no obstante, ha advertido la inconveniencia de transformar la posible configuración de un espacio económico americano en una simple red de acuerdos de libre comercio

14 JACOBO SCHATAN: "Iniciativa Bush para las Américas. Antecedentes y marco general", en VV.AA.: "Por una iniciativa de los pueblos de las Américas", IEP, FIRET, SOCHEP, PRIES CONO SUR, Santiago de Chile, 1991.

15 Idem.

entre los Estados Unidos y cada uno de los países o grupos de países latinoamericanos.¹⁶

Asumiendo que el nuevo carácter que debe prevalecer en las políticas de integración latinoamericana está principalmente vinculado a lograr aumentar la productividad de las economías de la región con el propósito de incrementar las exportaciones, por un lado, y de mejorar su posición en la economía internacional, por otro, la CEPAL ha planteado que los principales desafíos que la región debe resolver en este ámbito de materias son: uno, la necesidad de compatibilizar los acuerdos parciales para evitar que provoquen efectos de desviación del comercio, o que puedan distorcionar las ventajas comparativas de los propios países de la región; y dos, la necesidad de ampliar la red de acuerdos bilaterales y subregionales de modo que al año 2 000 exista una sola zona latinoamericana y caribeña de libre comercio, o bien, un único espacio económico ampliado que pueda estar integrado con los países de América del Norte.¹⁷

Ello, en virtud que existe el riesgo de que el aumento de los intercambios y de la integración entre los espacios regionales se produzca sobre todo en relación a los países dominantes de cada bloque económico, y muy especialmente, con respecto a un país dominante. En consecuencia, ha planteado la CEPAL, que el criterio orientador principal de la acción latinoamericana debe consistir en evitar una posible tendencia hacia una relación excesivamente concentrada en un solo mercado. En lo sustantivo, se trata de mantener vivo el espíritu del multilateralismo, para lo cual el objetivo de la región debe ser la liberación del comercio a escala mundial, evitando que los acuerdos con los Estados Unidos propicien un aumento del proteccionismo contra terceros países.¹⁸

16 CEPAL: "Equidad y transformación productiva...", op. cit.

17 Idem.

18 Idem.

La posición de la CEPAL ha obedecido no sólo a una concepción específica de las políticas de integración que deberían desarrollar los países de la región, la que implica una clara distinción conceptual y analítica entre bloque económico e integración regional. Además, esa posición está basada en la evaluación de las políticas emanadas desde los países centrales respecto de los principales aspectos de las relaciones económicas con América Latina.

Así, en relación al tema del endeudamiento externo de los países latinoamericanos, aun cuando se reconoce que a partir de 1989 ha existido una mayor flexibilidad de parte de los países acreedores para abordar el problema (rebaja de las obligaciones con la banca comercial en el marco del Plan Brady, reducción de la deuda oficial bilateral, reducción de la deuda de la región con los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Para las Américas), también se sostiene que las disminuciones contempladas en cada iniciativa son aún demasiado limitadas. En tal sentido, los recursos financieros oficiales disponibles para refinanciar la recompra de la deuda bancaria, o su conversión en bonos, como fue planteado en el contexto del Plan Brady y por el Club de París, son insuficientes. Igualmente, es clara la ausencia de una presión institucional más coherente y sostenida sobre los bancos acreedores de parte de los gobiernos de los países centrales.¹⁹

En consecuencia, ha planteado la CEPAL, el endeudamiento excesivo continúa afectando a un número importante de países de la región. Más aún, se sostiene que las consecuencias estructurales del alto nivel de deuda externa continúan gravitando en el grado de libertad de las políticas económicas y en las posibilidades de crecimiento.²⁰

19 Idem.

20 Idem.

Observaciones del mismo tenor es posible realizar respecto a las proposiciones en materias de inversión que contiene la Iniciativa Para las Américas. En realidad, el aporte anual del gobierno estadounidense equivaldría a lo que América Latina y el Caribe pagan en un día por intereses de la deuda externa a la banca transnacional y organismos de créditos multilaterales.²¹ La importancia que la Iniciativa parece otorgar a la región latinoamericana como receptora de inversión extranjera directa queda en evidencia al comparar los 500 millones de dólares ofrecidos en la Iniciativa con los 12 000 millones de dólares que los países del Grupo de los Siete, incluyendo a los Estados Unidos, comprometieron con el Banco Europeo de Reconstrucción para la Europa Oriental.²²

La debilidad de la Iniciativa propuesta no radica de manera principal, sin embargo, en las insuficiencias relativas a la inversión, deuda externa o intercambio comercial anotadas, sino, más bien, en su naturaleza de bloque económico cerrado y excluyente que asigna a la creación de un espacio económico americano, acentuándose por esta vía la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas. Es ilusorio pensar, en este sentido, que todas ellas pueden ejercer la misma atracción para la economía estadounidense y sus corporaciones transnacionales, que eventualmente derivarían en los respectivos acuerdos de libre comercio.

21 Téngase en cuenta que "en sólo ocho años América Latina y el Caribe transfirieron más de 200 mil millones de dólares netos al exterior, excluyendo la fuga de capitales". JACOBO SCHATAN: "Iniciativa ...", op. cit.

22 GUSTAVO MARIN: "Las propuestas de inversión contenidas en la Iniciativa Bush", en VV.AA.: "Por una iniciativa de los pueblos de las Américas", IEP, FIRET, SOCHEP, PRIES CONO SUR, Santiago de Chile, 1991.

E. Las dimensiones del proceso de integración

El nuevo contexto internacional caracterizado por el enorme auge de las tecnologías de la información, la disminución de los costos de comunicación y transporte, la desregulación de los mercados financieros, y sobre todo, por la mayor esfera de influencia de las empresas transnacionales en el quehacer económico internacional, así como los significativos esfuerzos de estabilización macroeconómica y de cambios estructurales realizados por los países de la región en la segunda mitad de los años ochenta, están produciendo un cambio profundo en los parámetros de referencia del concepto de integración. El concepto actual aparece vinculado -como fue planteado en los acápites anteriores- a las ideas de apertura externa, eficiencia productiva y competitividad del capital, y en modo alguno a la protección comercial de los mercados e industrias locales.

En un escenario de tales características, las posibilidades de acuerdos entre los países de la región sobre la base de "preferencias" arancelarias comienzan a extinguirse. América Latina enfrenta, entonces, el desafío de una integración que haga posible la potenciación y la creación de una efectiva competitividad internacional.

Ciertamente los distintos países de la región deberán consolidar sus respectivos procesos de estabilización y apertura externa, para los efectos de lograr que la integración de sus economías pueda potenciar de modo eficiente su competitividad. La integración regional no puede ser pensada -según ya se especificó- como un mecanismo que contribuya por sí mismo a la estabilización o que protega colectivamente a los países de la región.

La complejidad del desafío tiende a aumentar si acaso se asume la necesidad de impulsar simultáneamente el proceso de

integración en tres dimensiones: a) **respecto a la economía mundial**, cuestión ineludible dadas las restricciones externas y las tendencias prevaletientes a nivel internacional; b) **respecto a la economía regional**, en virtud que la rearticulación a la economía mundial implica la necesidad de configurar espacios regionales en donde se potencien las posibilidades de competir y se capitalicen las oportunidades de sinergia; c) **respecto a la economía local** en términos de lograr una mayor integración interna de la economía, dada la necesidad de crear espacios para todos los sectores de la sociedad en las respectivas estrategias de desarrollo.²³

En las políticas diseñadas para aumentar la competitividad de las economías locales debe tenerse en cuenta que el centro de gravitación corresponderá a las grandes empresas, sean éstas privadas o públicas, nacionales o extranjeras. Es aconsejable, en consecuencia, que el trato otorgado por las diversas instancias del Estado sea definido sobre la base del principio de la no discriminación. América Latina no puede desaprovechar el potencial que encierran las grandes empresas de la región como agentes de internacionalización y de promoción de mayor competitividad.

Las nuevas políticas de tratamiento al capital extranjero, basadas en el principio de la no discriminación respecto de las empresas locales, no se deben agotar, sin embargo, en las disposiciones relativas a los flujos de inversión directa que ingresan a cada economía local de la región. También deberán incluir una nueva actitud respecto de los flujos de inversión directa que salen de una economía local, sea a otro país de la región, sea a una economía extra-regional.

²³ CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMIA Y POLITICA INTERNACIONAL (CLEPI): "HACIA NUEVOS ...", op. cit.

Es bien conocida la resistencia que provocan en la mayor parte de los países en desarrollo los proyectos de inversión directa en el exterior. Las objeciones más frecuentes aluden al costo alternativo de distraer recursos de inversión, generalmente escasos, en economías que no son las propias, así como a las eventuales pérdidas de esfuerzos empresariales nacionales.

Sin embargo, ha de entenderse que parte importante del posicionamiento de las empresas locales en los mercados internacionales depende, además de la mayor competitividad, de la posibilidad de activar y dinamizar el rol que deberán jugar estas empresas en el exterior por la vía de la inversión extranjera directa, independientemente del hecho si se trata de firmas controladas por capitales nacionales o de filiales de empresas transnacionales.

Las razones de fondo para la internacionalización "hacia afuera" de los procesos productivos radican, en primer lugar, en su sustancial contribución a la fluidez de una estrategia de consolidación comercial en el contexto de una economía mundial en creciente internacionalización; y, en segundo lugar, en el aprendizaje y absorción tecnológica asociados a las inversiones en el exterior.

La posibilidad y necesidad de constituir este tipo de empresas plantea la necesidad de considerar fórmulas de inversión en el exterior, sea en el resto de América Latina, o en otros espacios económicos fuera de la región, sin excluir a los países desarrollados.²⁴ Por cierto, estas fórmulas pueden ser de variada índole: (a) asociación con empresas locales controladas por capitales del mismo país en que se hace la inversión, o con empresas extranjeras; (b) adquisición de empresas existentes.

²⁴ Ibidem.

La inversión intralatinoamericana ha sido un fenómeno de cierta importancia en la historia económica reciente de América Latina, no obstante, continúa siendo una realidad de difícil medición debido a la poca confiabilidad estadística y a la heterogénea conceptualización de las variables principales de la inversión directa.²⁵ No obstante, la inversión intrarregional es un factor catalizador de la inversión directa y, en consecuencia, actúa en el mismo sentido que para ésta concibe la estrategia de transformación productiva con equidad.

Es necesario reconocer que existe en la literatura pertinente un vacío conceptual importante sobre los roles específicos que la inversión directa intrarregional puede desempeñar en el proceso de transnacionalización de las economías latinoamericanas, lo que expresa en alguna medida la desconfianza en las propias potencialidades de la región. No ha de olvidarse, como expresión dramática de esa desconfianza, la magnitud de las cifras de capitales latinoamericanos depositados en el exterior (200 mil millones de dólares), que representa la mitad de su endeudamiento externo. Esto obliga a América Latina a competir por su propio ahorro nacional y a crear condiciones para creer en sí misma.

Desde luego, el nuevo contexto regional -caracterizado por el mayor consenso relativo a las políticas de apertura comercial y en la definición de medidas e instrumentos de política económica- constituye un entorno más adecuado para el desarrollo de la integración latinoamericana en los términos acá planteados.

25 Ver PATRICIO ROZAS: "La heterogeneidad en los términos de referencia a la inversión extranjera directa en América Latina. Una propuesta de homogenización", Unidad Conjunta CEPAL-DDES, abril de 1992.

En la perspectiva delineada, debe destacarse el importante papel que pueden cumplir las empresas latinoamericanas conjuntas, es decir, aquellas formadas por aportes de inversionistas latinoamericanos pertenecientes a distintos países, una de las modalidades principales que ha adoptado la inversión intralatinoamericana.

Es sabido que la existencia de un socio local proporciona en muchos casos el necesario conocimiento del mercado local, reduce ostensiblemente los riesgos políticos y permite en muchos casos allegar los recursos financieros necesarios para hacer factible la iniciativa. Este último se explica por las dificultades existentes en la mayor parte de los países de la región para exportar capital en la lógica de la internacionalización de sus empresas.²⁶

Sin embargo, a pesar de haberse acumulado una determinada experiencia en el terreno de los procesos de inversión intrarregional, ésta es insuficiente y, en algunos casos, inapropiada ante los fuertes cambios internos y contextuales que están afectando a la región.

Las posibilidades futuras de la inversión intralatinoamericana -por tanto, de un aspecto central del proceso de integración regional- están asociadas a la resolución de los problemas pendientes, tanto en lo económico como en lo político. A medida que se vaya creando un espacio más estable y confiable para la inversión se puede esperar, no sólo, un incremento de la inversión extrarregional, sino también, una mayor dinamización de las inversiones latinoamericanas.

En tal sentido, se ha indicado que un mayor desarrollo de las bolsas de valores en la región así como la creación de

²⁶ CENTRO LATINOAMERICANO DE ECONOMIA Y POLITICA INTERNACIONAL (CLEPI): "Hacia nuevos ...", op. cit.

mecanismos de seguros para determinadas inversiones de carácter regional, podrían hacer posible un desvío de parte de los cuantiosos depósitos en bancos extrarregionales, hacia proyectos rentables de inversión dentro de la región.²⁷

²⁷ *Ibidem.*

IV. EL NUEVO TRATO A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: CRITERIOS A CONSIDERAR.

La principal conclusión que deriva de los capítulos precedentes está en relación con la necesidad de establecer los criterios básicos de un nuevo marco normativo de la inversión extranjera directa, así como de las empresas transnacionales, en la economía regional.

Tales criterios deben dar cuenta de la necesidad de adecuar las políticas de tratamiento al capital extranjero a tres ámbitos de problemas: a) la nueva realidad económica mundial, caracterizada por la fuerza recurrente de los procesos de globalización e internacionalización tanto de los flujos de capital como de la producción y la comercialización de bienes y servicios; b) la nueva realidad económica regional, caracterizada por la búsqueda de mayores niveles de competitividad internacional a través de esquemas integracionistas aún no del todo definidos; y c) las nuevas realidades económicas nacionales que, de acuerdo a sus especificidades, definen diversas opciones de superación de la industrialización sustitutiva de importaciones, estilo de desarrollo que orientó el crecimiento económico hasta la primera mitad de los años ochenta.

En tal sentido corresponde considerar tanto el importante incremento de los flujos de inversión directa en el mundo, asociado a la internacionalización de la producción de bienes y servicios, como la creciente marginalidad que caracteriza a la posición de los países latinoamericanos en la distribución de los flujos financieros y comerciales en cuestión. Asimismo, corresponde considerar el recuento de logros e insuficiencias de las diversas experiencias de integración de América Latina en el análisis de las modalidades básicas de integración económica que se han ido configurando hacia

finales de los años ochenta, tanto en lo que respecta a la eventual creación de una zona americana de libre comercio como a la multiplicidad de acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales parciales. En tercer lugar, corresponde considerar el análisis de los factores que determinaron el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, haciendo una clara distinción entre los elementos estructurales, asociados intrínsecamente al estilo de desarrollo en cuestión, y los elementos coyunturales que pudieran haber contribuido con mayor o menor fuerza a las dificultades crecientes de su implementación.

El primer criterio que se requiere explicitar tiene que ver con la **necesidad de considerar a la política de tratamiento a la inversión extranjera directa y a las empresas transnacionales**, tanto de origen extra como intra-regional, como parte de un conjunto de políticas de desarrollo, y no como una normativa que se define autónomamente en función de objetivos específicos de control de los aspectos considerados negativos o de promoción de flujos ingresados. Esto quiere decir que la política de tratamiento a la inversión extranjera directa y a las empresas transnacionales debe ser establecida en concordancia con las políticas de desarrollo productivo, de comercio exterior e integración, cambiaria, arancelaria, etc., apuntando consistentemente a un mismo objetivo principal: la reinserción de América Latina en la economía mundial sobre la base de economías modernizadas y de alta competitividad, merced a una profunda transformación de su estructura productiva, y que distribuyen equitativamente los beneficios derivados del crecimiento económico.

Un segundo criterio tiene que ver con el carácter general de **la nueva normativa** definida en función del objetivo principal planteado. Esta **debería contribuir al desarrollo de economías nacionales abiertas e integradas**, que deviniera en altos niveles de competitividad sustentados en logros de

productividad y no en la mantención de barreras de ingreso en mercados internos fuertemente protegidos por disposiciones cambiarias, arancelarias, o incluso administrativas.

Este criterio está relacionado con dos ejes esenciales de la acción estatal: en primer término, la ejecución de políticas que hagan viable una mayor transparencia de la acción de las fuerzas del mercado, tales como la eliminación de las distorsiones del sistema de precios, la reducción arancelaria y para-arancelaria, el acceso en igualdad de condiciones al crédito, etc.; y una vigilancia estricta sobre las instancias que pudieran trasgredir la competencia a través de una Comisión Anti-monopolios ágil y eficiente en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. En segundo lugar, la ejecución de políticas relacionadas con la creación de condiciones adecuadas para el crecimiento económico, consideradas frecuentemente sólo como externalidades del proceso de desarrollo, tales como el mejoramiento y desarrollo de la infraestructura física (agua, energía, carreteras, puertos, etc.); aumento de la productividad del factor trabajo vía programas intensivos de capacitación laboral, planes de salud, educación y vivienda; mejoramiento y modernización de la infraestructura de los servicios económicos y financieros de los países de la región.

Como un tercer criterio a considerar está el **énfasis en el carácter promocional de la inversión directa** que debe contener la nueva normativa antes que estrictamente regulatorio y restrictivo de las actividades de las empresas transnacionales, lo que es consistente con la tendencia general a la desregulación de la actividad económica. En consecuencia, más que definir con exactitud los límites de la acción transnacional en los espacios económicos de los países de la región -la experiencia ha demostrado que estos límites pueden ser fácilmente burlables con el apoyo de agentes económicos internos y el conocimiento adecuado de las

respectivas legislaciones-, el objetivo sería establecer señales económicas suficientemente claras respecto de qué niveles y modalidades de colaboración externa requieren los países de la región de las empresas transnacionales.

Esto pasa por entender, por parte de los gobiernos de la región, que el objetivo de la política que se recomienda es lograr la mayor participación posible en un nuevo esquema de desarrollo de América Latina de aquellos agentes económicos que tienen bajo su responsabilidad, y de manera creciente, los segmentos más importantes del comercio internacional, de la transferencia de tecnología y de los flujos de inversión en la economía mundial, es decir, las empresas transnacionales. Asimismo, pasa por entender, por parte de las empresas transnacionales, que la invitación extendida es a participar a un proceso de desarrollo integrado y sistémico, orientado al exterior, que involucra mayor competitividad, eficiencia y modernidad de las estructuras productivas, cuyos beneficios habrán de ser distribuidos equitativamente entre los agentes económicos de los distintos países de la región; que, en consecuencia, no es una invitación a reforzar economías oligopolizadas, protegidas por altas barreras a la entrada de nuevos competidores, atrasadas tecnológicamente, deficientes, de baja competitividad y sin posibilidad de competir en los mercados internacionales; por lo mismo, tampoco es una invitación a desarrollar nuevos enclaves que profundicen la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas y la distribución crecientemente desigual del ingreso.

Un cuarto criterio, muy ligado al anterior, es la consideración de las razones que motivan las decisiones de las empresas transnacionales en sus políticas de inversiones en el exterior, las que dicen relación con la rentabilidad de la inversión directa y el riesgo asociado a la misma. Estas, a su vez, están condicionadas por un conjunto de factores,

algunos de los cuales pueden ser modificados en su acción por los países interesados en recepcionar los recursos de inversión, en tanto otros son relativamente independientes y de difícil modificación en el corto o mediano plazo.

Entre los primeros destacan el clima general de los negocios de cada país (rentabilidad, tributación, política cambiaria, sistema de precios, etc.), las tasas de crecimiento económico, la búsqueda permanente y responsable de equilibrios macroeconómicos, la estabilidad política e institucional, y muy especialmente, la estabilidad normativa en relación a las políticas específicas de tratamiento al capital extranjero. Entre los segundos destacan las llamadas ventajas comparativas absolutas, las cuales están en relación con la disponibilidad de recursos naturales, ubicación geográfica y tamaño de los mercados internos, a las que debe agregarse la disponibilidad de una adecuada infraestructura física y de servicios al productor y exportador, grado de industrialización previa, nivel de calificación de la fuerza de trabajo incluyendo a los ejecutivos locales, presencia anterior consolidada en el país, etc.

Los análisis de casos realizados por la Unidad Conjunta CEPAL/DDES sobre Empresas Transnacionales demostraron que los bajos salarios ya no constituían un factor de atracción principal para el capital extranjero, dejando de ser, en rigor, una ventaja comparativa absoluta considerada en la toma de decisiones de las empresas transnacionales. Es más, los factores que crecientemente parecen ser más determinantes tienen que ver con la restitución de los niveles de confianza externa en la seriedad y solvencia moral de las instituciones fundamentales de cada país, poniendo particular énfasis en la idoneidad profesional de los funcionarios responsables, la incorruptibilidad de los mismos y su sagacidad para escapar a las tentaciones populistas. Un segundo factor se relaciona con el esfuerzo por controlar los desequilibrios

macroeconómicos, poniéndose mucha atención a la evolución y perspectivas de la política fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior. Un tercer factor lo constituye la gran importancia asignada a la estabilidad y transparencia de los dispositivos legales asociados a la definición de las reglas del juego, que por un lado contribuya a disminuir la incertidumbre asociada a los vaivenes políticos y económicos, y que por otro permita reemplazar antiguos vicios de coimas y sobornos.¹

Una adecuada comprensión de los factores considerados en las decisiones de inversión de las empresas transnacionales contribuirá a evitar nuevos brotes de guerras de incentivos entre los países de la región, compitiendo por la captación de los recursos de inversión directa procedentes de espacios económicos extra-regionales. Esto, como es sabido, indujo a algunos países de la región a la medida extrema de, incluso, eliminar el registro de los aportes ingresados, tal vez en el supuesto que los factores determinantes de la inversión externa no son la rentabilidad y la seguridad, sino el eventual anonimato de los agentes económicos. Es probable que tales guerras de incentivos modifiquen a tal punto la actual relación costos-beneficios de la inversión directa, que deje de tener sentido para los países latinoamericanos la captación de nuevos flujos de inversión externa.

1 Chile es uno de los países que otorga la mayor importancia al aspecto seguridad para los inversionistas extranjeros, al garantizar mediante un instrumento jurídico del mayor valor y jerarquía los términos en que se efectúa la inversión extranjera. En efecto, las autorizaciones de inversión extranjera en Chile deben constar en contratos que se celebran por Escritura Pública suscrita por el Estado de Chile, representado por los Ministros del Área económica, y el inversionista extranjero o su representante legal. Estos contratos tienen carácter de Contrato Ley y no pueden ser modificados unilateralmente por el Estado, ni aun dictando otra ley.

Un quinto factor tiene que ver con el gran peso relativo de las ventajas comparativas absolutas de algunas economías de la región (disponibilidad de recursos naturales, ubicación geográfica y tamaño de los mercados internos) en el interés de las empresas transnacionales por invertir en la región, lo cual incidirá en una distribución desigual de los recursos en beneficio de aquellos países que posean una o más de estas ventajas comparativas, aun cuando los demás países intenten explotar otras posibilidades de atracción. No obstante, los análisis de casos realizados por la Unidad Conjunta CEPAL/DDES demostraron también que un grave deterioro en los demás factores que las empresas transnacionales consideran en sus decisiones ha de significar que éstas opten por no invertir, o bien, penetrar en otras economías de la región de menores ventajas comparativas absolutas, pero de mayor estabilidad y seguridad.

Un sexto criterio tiene que ver con la necesidad de diferenciar entre las empresas transnacionales ingresadas a la economía regional en el marco de la industrialización sustitutiva y que orientan su quehacer hacia los respectivos mercados internos -firmas que constituyen el stock básico de la inversión extranjera directa acumulada-, y las empresas transnacionales que considerarían su ingreso a las economías latinoamericanas en el marco de un estilo de desarrollo distinto, orientado principalmente hacia los mercados externos. Tal cual fue planteado en los capítulos anteriores, parte importante del desafío que enfrentan los países de la región respecto a las empresas transnacionales no está en relación única con la captación de nuevos recursos de inversión, sino, además, con la definición de políticas específicas orientadas a lograr la reconversión industrial de muchas de las subsidiarias locales de las empresas transnacionales ya presentes en las economías de la región, caracterizadas por muchas de las deficiencias de las empresas controladas por capitales nacionales.

Un último criterio tiene que ver con la **necesidad de dar cuenta con las nuevas formas de inversión extranjera desarrolladas en la economía mundial** al amparo del proceso de globalización y de la desregulación de los mercados financieros internacionales, que apuntan a establecer mecanismos de inversión extranjera indirecta de agentes económicos interesados en diversificar sus respectivas carteras de negocios, pero que no desean participar en la propiedad de empresas en el exterior más allá de porcentajes mínimos, así tampoco en su administración.

Estas nuevas formas de inversión extranjera son principalmente dos: (a) la **inversión de portfolio**, que reúne recursos aportados por uno, varios o muchos inversionistas externos, para los efectos de ser ingresados a la economía receptora con el propósito de adquirir títulos, documentos y papeles financieros cotizados en Bolsas de Valores o certificados de depósito bancario en moneda nacional o extranjera; y (b) la **inversión cuasi-accionaria** (*non-equity forms of investment or contractual joint ventures*), que se refiere al aporte realizado por agentes económicos externos en el aumento y/o mejoría de la capacidad de producción de una empresa sin que ello implique modificar la estructura de su capital social, correspondiendo el aporte externo en cuestión a un amplio rango de operaciones comerciales de carácter contractual a través de las cuales el inversionista extranjero provee bienes o servicios a la empresa receptora a cambio de una participación en el volumen de su producción física, en el monto global de sus ventas o en sus utilidades netas.

En el primer caso, el propósito es compatibilizar la necesidad de diversificar el riesgo de capitales altamente concentrados y la búsqueda de mayores rentabilidades por parte de los inversionistas institucionales de los países

centrales (banca de inversión, fondos de pensiones, compañías de seguros, etc.), por una parte, y la liquidez inmediata de los aportes respectivos, los cuales permiten liberar recursos a las empresas locales mediante la venta de un porcentaje limitado de sus acciones en las bolsas de valores, abriendo con ello nuevas vías de financiamientos alternativos a los tradicionales créditos bancarios, por la otra.

En el segundo caso, el propósito es compatibilizar la poca disposición al riesgo que pudiera contener la estrategia de expansión de ciertos agentes económicos transnacionales, renuentes a realizar aportes directos que signifique la creación o adquisición de empresas en territorio extranjero, por un lado, con la necesidad de incorporar y renovar tecnologías, con la consiguientes beneficios en términos de productividad y competitividad, por el otro.

El nuevo marco normativo de tratamiento a la inversión extranjera, además de considerar los criterios expuestos, debería estar sustentado en los siguientes principios básicos:

- 1) La no discriminación o igualdad de trato a los inversionistas nacionales y extranjeros, lo cual es perfectamente consistente con la necesidad de dar los pasos necesarios para la definición de un nuevo modelo de desarrollo, conforme a la propuesta sintetizada en los capítulos anteriores. Esta igualdad debería dar por resultado la supresión de mecanismos distorcionadores de los sistemas de precios y de los mecanismos de asignación de recursos, eliminando fuentes artificiales de ineficiencia en el uso de factores productivos, lo que incide en la calidad de los bienes y servicios, la productividad y la competitividad.

- 2) En conformidad al principio anterior, las nuevas políticas de trato al capital extranjero deberían garantizar el libre

acceso a los diversos mercados y sectores de las economías locales, sin mayor restricción que las actividades vinculadas a la seguridad nacional.

3) Un tercer principio, vinculado a los anteriores, está relacionado a la redefinición del rol del Estado. Este ya no puede seguir siendo el ente protector de empresas que levantaron fuertes barreras de entrada al ingreso de nuevos competidores e impidiendo un desarrollo eficiente y competitivo de la actividad manufacturera por la vía de múltiples medidas de protección arancelaria, cambiarias preferenciales, bandas de precios y subsidios de diversa naturaleza. En consecuencia, el Estado debe simplificar sus vías de interlocución con las empresas, especialmente con las empresas transnacionales, lo cual no quiere decir que deba abandonar su rol fiscalizador en las diversas materias que le compete de acuerdo al principio de la no discriminación. Ello incluye, por cierto, garantizar la mayor transparencia de los mercados y el cumplimiento de los compromisos adquiridos.