

Empresas transnacionales, procesos
de reestructuración industrial
y políticas económicas en América Latina



Alianza Estudio

338.098/1934
c.2



900018330 - BIBLIOTECA CEPAL

73721

Giovanni Stumpo (ed.)

Jorge Katz, Ricardo Bielschowsky, José Miguel Benavente, Gustavo Crespi, Michael Mortimore, Wilson Peres, Patricio Rozas

Empresas transnacionales,
procesos de reestructuración
industrial y políticas económicas
en América Latina

CEPAL

Alianza Editorial

330 (7/8) Stumpo, Giovanni
STU Empresas transnacionales, procesos de reestructuración
industrial y políticas económicas en América - 1a ed. -
Buenos Aires: Alianza, 1998.
432 p.; 20 x 13 cm. - (Alianza Estudio; 39)

ISBN 950-40-0165-3

I. Título - Economía - América latina

- © Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1998
- © Alianza Editorial, S.A., Buenos Aires, 1998
Administración y producción:
Av. Belgrano 355, piso 10; 1092 Buenos Aires
Distribución y venta:
Av. Córdoba 2064; 1120 Buenos Aires
Tel/fax: 372-7609 / 373-2614 / 814-4296
Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina - *Printed in Argentina*

ÍNDICE

Prólogo	11
Introducción	
Las empresas transnacionales manufactureras en el nuevo contexto económico latinoamericano	
<i>G. Stumpo</i>	13
1. El proceso de reestructuración del aparato productivo y los cambios en las características del crecimiento	15
2. Los flujos de inversión extranjera directa hacia la región	20
3. Diferentes estilos de reestructuración y de crecimiento entre los países de la región	25

PARTE PRIMERA

LAS TENDENCIAS GENERALES

CAPÍTULO I

Nuevos problemas y oportunidades en el desarrollo
industrial de América Latina

<i>J.M. Benavente, G. Crespi, J. Katz, G. Stumpo</i>	33
1. Introducción	35
2. Principales rasgos "estilizados" de la estructura productiva emergente	40
3. La economía global y la industria manufacturera dentro del agregado	45
3.1. Rasgos centrales del proceso de reestructuración del aparato productivo tras la crisis de la deuda	45

3.2. Estructura y comportamiento del sector industrial	52
4. Rasgos meso y microeconómicos del nuevo escenario de organización industrial	67
4.1. El cambiante rol de las PYMES, las transnacionales y los grandes conglomerados de capital local en la producción manufacturera	68
4.2. El sesgo ahorrador de factores de los cambios recientes en la estructura productiva y en la organización de la producción a nivel de empresas	73
5. La brecha relativa de productividad	77

CAPÍTULO II

Tendencias de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 1990-1995.

El escenario latinoamericano poscrisis de México

✓ P. Rozas	89
1. Introducción	91
2. La participación de América Latina y el Caribe en la inversión extranjera directa mundial	94
3. Los flujos de IED en América Latina y el Caribe en los años noventa	96
4. Los principales países receptores de IED en la región	104
5. La IED como porcentaje del producto y de la inversión regional	113
6. La composición de los flujos de IED en la región	121
7. Origen geográfico de la IED	138
8. Distribución sectorial de la IED	147
9. Las privatizaciones y la afluencia de inversión extranjera: efectos recíprocos	151
10. La rentabilidad de la IED en la región	177
11. Conclusiones	198

PARTE SEGUNDA LOS CASOS NACIONALES

CAPÍTULO III

Empresas transnacionales manufactureras en diferentes estilos de reestructuración en América Latina: los casos de Argentina, Brasil y México después de la sustitución de importaciones <i>R. Bielschowsky, G. Stumpo</i>	215
1. Introducción	217
2. Metodología	221
3. Indicadores de cambio estructural	226
3.1. Nivel y composición del valor agregado	227
3.2. Productividad del trabajo	231
3.3. Cambios en la inserción internacional	232
4. Las ETs en tres estilos de reestructuración industrial	238
4.1. Introducción	238
4.2. Argentina	239
4.3. México	246
4.4. Brasil	252
5. Conclusión	260

CAPÍTULO IV

Procesos de reestructuración industrial y empresas transnacionales en Chile y Colombia <i>G. Stumpo</i>	269
1. Introducción	271
2. Metodología	273
3. Indicadores de cambio estructural	278
3.1. Nivel y composición del valor agregado	279
3.2. Productividad del trabajo	281
3.3. Cambios en la inserción internacional	285
4. Reestructuración industrial y ETs en Chile	289
4.1. Reforma estructural, desindustrialización y recuperación productiva (1973-1990)	291
4.2. La nueva fase de crecimiento: 1991-1996	300

4.3. Determinantes y perspectivas en el caso de Chile	303
5. Reestructuración industrial y ETs en Colombia	307
5.1. La inversión extranjera y el sector manufacturero hasta 1974	307
5.2. El período 1974-1991	310
5.3. El período 1991-1994	314
5.4. Algunas reflexiones finales	320
6. Conclusión	324

CAPÍTULO V

Empresas transnacionales e industrialización en economías pequeñas y abiertas: Costa Rica y República Dominicana

✓ <i>M. Mortimore, W. Peres</i>	331
1. Introducción	333
2. Empresas transnacionales e industrialización en Costa Rica	334
2.1. El proceso de industrialización	335
2.2. La transformación y la competitividad de la industria de prendas de vestir	356
2.3. Los retos para la industrialización	367
3. Empresas transnacionales e industrialización en la República Dominicana	375
3.1. El proceso de industrialización	375
3.2. El papel de la inversión extranjera directa	387
3.3. El auge de las zonas francas industriales	397
4. Conclusiones	409

CONCLUSIONES

Algunas conclusiones sobre reestructuración industrial y empresas transnacionales

✓ <i>G. Stumpo</i>	417
1. La nueva estructura industrial y las empresas transnacionales	419
2. Algunos aspectos relacionados con las políticas hacia la inversión extranjera	426

PRÓLOGO

Desde mediados de los años ochenta América Latina ha estado viviendo un *viraje estratégico* sin precedentes desde los años treinta: de una estrategia de desarrollo orientado hacia el mercado interno a una abierta con miras a insertarse crecientemente en los mercados internacionales; de un modelo con fuerte intervención estatal a otro donde los precios libres y los mercados son el principal mecanismo de la asignación de recursos; y de una estrategia donde el sector público lideraba el crecimiento a una donde el sector privado es el agente protagonista del desarrollo.

Como todo cambio radical, éste no ha estado exento de detractores acérrimos así como de fuertes partidarios. Ha sobrado la polémica mientras que ha habido una insuficiencia de trabajos empíricos. De ahí que la CEPAL ha estado acompañando de cerca las reformas con una serie de trabajos empíricos que permiten evaluar las reformas no sólo a nivel global, sino a nivel sectorial, microeconómico y por agentes. A nivel general, nos referimos, por ejemplo, a *Fortalecer el desarrollo: Interacciones entre macro y microeconomía* (CEPAL, Santiago, 1996) y *15 años de desempeño económico: América Latina y el Caribe, 1980-1995* (CEPAL, Santiago, 1996); y en lo que a la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL se refiere destacan en este ámbito la serie de libros editados por Jorge Katz y publicados por Alianza Editorial, *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufactu-*

rero latinoamericano en los años 90 (1996); *Reestructuración industrial y apertura económica: la industria de celulosa y papel de Argentina, Brasil y Chile en los años 90* (1997); *Apertura económica y desregulación en el mercado de medicamentos* (1997); y el libro de Wilson Peres (coordinador), *Políticas de competitividad industrial: América Latina y el Caribe en los años noventa* (Siglo XXI, México, 1997).

El libro actual de nuestro colega, Giovanni Stumpo, se inscribe dentro de esta línea de trabajo. El énfasis, sin embargo, es en los agentes del desarrollo, uno de los principales, la empresa transnacional, y su papel en la reestructuración productiva. Se basa en estudios en siete países de la región. Su riqueza es doble: una aproximación y metodología común y una fuerte base empírica, recogiendo la gran diversidad de experiencias en la región, de economías grandes, medianas y pequeñas: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y República Dominicana.

Si bien el trabajo es analítico más que propositivo, tiene importantes implicancias para la política económica. Tal vez la principal implicancia que se desprende de una lectura de este trabajo es que si se quiere cosechar y agrandar los frutos esperados de las reformas que condujeron a la apertura y a la liberalización, éstas deben complementarse con una "segunda generación" de reformas que potencien los aspectos descuidados de las primeras. Es decir, donde las primeras reformas enfatizaron el entorno global y estratégico, la segunda generación deberá centrarse en los niveles "meso" (sectorial) así como microeconómico (nivel de planta y agentes) si es que se desea reducir marcadamente la gran brecha de productividad que nos separa de los países desarrollados y crecer a las tasas aceleradas que ha caracterizado a todo país exitoso de desarrollo tardío.

Joseph R. Ramos
Director,
División de Desarrollo Productivo y Empresarial
CEPAL

INTRODUCCIÓN

LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES
MANUFACTURERAS EN EL NUEVO
CONTEXTO ECONÓMICO LATINOAMERICANO

Giovanni Stumpo, CEPAL

I. EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN DEL APARATO PRODUCTIVO Y LOS CAMBIOS EN LAS CARACTERÍSTICAS DEL CRECIMIENTO*

En la primera mitad de los años setenta se termina, prácticamente en todos los países de la región, una etapa de crecimiento industrial sostenido que había empezado a comienzos de la década de los cincuenta. En ese período el valor agregado industrial había crecido con tasas cercanas al 7% anual y había mostrado un dinamismo superior al promedio del Producto Bruto Interno (PBI).

Este crecimiento había permitido un proceso de aprendizaje tecnológico, de acumulación de capacidades y de difusión de una importante cultura industrial anteriormente inexistente en América Latina. Se había generado de esta forma en varios países de la región un tejido industrial de una cierta complejidad y articulación que tenía como eje central las ramas metalmeccánicas y electrónicas de bienes de capital y de consumo duradero.

En los dos países tecnológicamente más avanzados de la región (Argentina y Brasil) esos sectores representaban alrededor del 30% de la producción industrial, y en otros casos (Chile, México y Perú, por ejemplo), si bien no se había logrado un nivel de complejidad comparable del tejido industrial, el complejo metalmeccánico constituía de cualquier manera el 20% del valor agregado manufacturero.

Los progresos de esa estructura productiva habían sido

*El autor agradece a Jorge Katz y Joseph Ramos sus valiosos comentarios.

puestos en evidencia, tanto por las altas tasas de crecimiento mencionadas como por una reducción de la brecha existente entre la productividad de las diferentes ramas industriales y la productividad de las mismas ramas en los países más industrializados.

Al mismo tiempo, se observaba un incremento de los coeficientes de exportación en los sectores tecnológicamente más complejos en Argentina, Brasil, México y Colombia (CEPAL, 1996).

Pese a todo lo anterior, a lo largo de la década de los setenta, en muchos países de la región aparecieron claros signos de desaceleración de las tasas de crecimiento de la producción industrial. La saturación de la demanda interna no fue compensada por el incremento de la capacidad exportadora (no obstante los buenos resultados que muchas empresas empezaban a mostrar), en particular en lo que se refiere al comercio hacia afuera de la región.

En el capítulo de Benavente, Crespi, Katz y Stumpo sobre el proceso de reestructuración industrial en la región se subraya el hecho de que la acumulación de conocimientos y capacidades tecnológicas de las empresas en la así llamada "etapa de industrialización por sustitución de importaciones" (ISI) tuvo un cariz altamente idiosincrático.

En este sentido, hay que decir que muchos de los avances logrados fueron realizados copiando diseños de productos extranjeros anticuados, efectuando "ingeniería reversa" y autoabasteciéndose con bienes de capital construidos en los mismos departamentos de mantenimiento de las empresas.

Al mismo tiempo, el tamaño generalmente reducido del mercado interno (y las dificultades para acceder a los mercados internacionales) hizo que la gran mayoría de los sectores metalmecánicos y electrónicos se caracterizaran por escalas de planta inadecuadas, alto grado de integración vertical, naturaleza *ad-hoc* y muchas veces artesanal de los *lay-out* de planta localmente instalados, imperfecta información tecnológica de los empresarios locales, etc.

Entonces, por un lado, empezaban a aparecer en muchos países señales que indicaban un agotamiento de la ISI, por lo menos en su fase orientada predominantemente hacia el mercado interno, y, por el otro, los logros alcanzados no eran suficientes para enfrentar los profundos cambios que comenzaban a ocurrir en los escenarios internacionales, tanto a nivel tecnológico como económico.

En efecto, a partir de comienzos de los años setenta se abrió un período caracterizado por las dos crisis del petróleo, la crisis de la deuda externa, la caída de los términos de intercambio y el aumento de las tasas internacionales de interés.

Al mismo tiempo, a nivel tecnológico comienza a verse un profundo cambio en los diseños de productos y en la organización de la producción con la introducción y la rápida difusión de una nueva generación de productos y procesos productivos basados en la informática y la microelectrónica. Frente a esta veloz modificación de la frontera tecnológica, el aparato productivo de los países de la región mostró dificultad para incorporar los nuevos adelantos y experimentó un nuevo retardo relativo. Ello afectó la capacidad competitiva en los sectores que hasta el momento habían sido el eje de la expansión industrial (es decir, la metalmecánica y los bienes de capital de baja complejidad).

Este conjunto de elementos internos y externos marcaron el comienzo de una etapa de inestabilidad y turbulencia macroeconómica que, con diferencias entre los países de la región, llevó a fuertes procesos inflacionarios que fueron enfrentados con programas de estabilización y, posteriormente, de reforma estructural de la economía que produjeron profundas caídas de la demanda interna.

Para la región en su conjunto cambió radicalmente la velocidad del crecimiento (que en la década de los ochenta cayó abruptamente para recuperarse en los noventa) y las características del mismo.

El aparato productivo entró en un proceso que llevó a modificaciones profundas y, si bien hay importantes diferencias

entre países, en términos generales se puede decir que la industria dejó de ser el motor del crecimiento (su peso relativo sigue cayendo casi sin interrupciones desde mediados de los setenta) y, por el contrario, se incrementó notablemente la importancia de los servicios en el PBI.

En el sector manufacturero la especialización productiva de muchos países de la región cambió fuertemente desde la metalmecánica y los bienes de consumo duradero hacia los sectores intensivos en recursos naturales y productores de *commodities* (aluminio, petroquímica, celulosa, acero, harina de pescado, alimentos).

Una nueva generación de plantas (procesadoras de recursos naturales), con rasgos muy diferentes de las que habían caracterizado al período de la ISI, se afirma en esta nueva etapa (Katz, J., 1993). En este sentido, se destacan: a) el tamaño de las plantas que es más cercano a los patrones óptimos internacionales; b) el nivel de modernidad de los productos fabricados y de los procesos y equipos utilizados; c) la especialización de la producción en pocos productos estandarizados; d) la adopción de modelos de organización de trabajo más horizontales; e) la escasa relevancia de los esfuerzos locales de investigación y desarrollo.

Junto con la entrada al mercado de esta nueva generación de plantas, hay otro cambio en las características del aparato productivo que se refiere a la orientación de la producción que ahora ya no se dirige casi exclusivamente hacia el mercado interno, sino que se canaliza con intensidad cada vez mayor hacia la conquista de mercados internacionales.

Estos rasgos generales no se presentaron en todos y cada uno de los países. Una excepción relevante es México. Si bien el peso relativo de los sectores de *commodities* industriales se incrementó, la característica más importante del caso mexicano es representada por el fuerte crecimiento del sector automotor y de los sectores de maquila de productos electrónicos y de equipos de telecomunicaciones (que recibieron importantes flujos de IED).

El desarrollo de los sectores de maquila en este caso llevó

seguramente a importantes resultados en términos de exportaciones y de empleo, pero difícilmente puede haber contribuido a mejorar el grado de complejidad y de integración vertical de la industria mexicana. A esto hay que agregar que también en el caso de México las ramas metalmeccánicas (con la excepción de la automotriz) y de bienes de capital sufrieron una reducción en su importancia relativa.

Los cambios ocurridos en el aparato productivo latinoamericano tuvieron un fuerte impacto sobre las características de las empresas que mostraron diferentes capacidades y posibilidades para adaptarse al nuevo contexto económico.

En este sentido se pueden distinguir tres situaciones diferentes. La primera, que abarca un reducido número de firmas, revela que los agentes han sido capaces de adaptarse a las nuevas reglas de juego a través de nuevas inversiones para ampliar su capacidad instalada, y modificando los productos fabricados y la organización de la producción.

Otro conjunto de firmas ha reaccionado de forma más defensiva concentrando sus esfuerzos en la reorganización interna (con fuertes reducciones de la mano de obra), reduciendo el grado de integración vertical de sus plantas vía subcontratación y *outsourcing*, pero sin grandes inversiones en capital físico.

Finalmente, un tercer grupo de empresas (el más significativo en número) no ha estado en condiciones de reaccionar en forma positiva frente al nuevo escenario. De esta forma muchas empresas han desaparecido y otras han caído en situaciones de crisis y pérdida de competitividad a veces difícilmente reversible.

En el universo global de las empresas un subconjunto particularmente relevante es el de las empresas transnacionales (ETs). En efecto, éstas tuvieron un rol destacado en el proceso de ISI canalizando sus inversiones en la gran mayoría de los sectores de bienes de capital y de consumo duradero que, como hemos visto, constituyeron el elemento más dinámico de esa etapa de crecimiento.

En la mayoría de los casos, la posibilidad de acceder de for-

ma privilegiada a un mercado interno fuertemente protegido ha representado una motivación importante para que las ETs instalaran plantas de producción en los países de la región.

Consecuentemente, los cambios ocurridos a partir de mediados de los setenta (en particular, la caída de la demanda interna y los procesos de liberalización comercial) modificaron profundamente, también para estas empresas, el régimen de incentivos en que debían actuar.

Ello, por supuesto, indujo también a cambios de estrategia. En algunos casos la opción escogida fue la de retirarse del país; en otros las ETs decidieron mantener su presencia en los países pero racionalizando fuertemente su actividad, minimizando inversiones y reduciendo costos (en primer lugar, ahorrando personal). Un número menor de empresas transnacionales, en cambio, ha adoptado una estrategia más ofensiva con nuevas inversiones dirigidas al aumento de su competitividad internacional, buscando redefinir su rol dentro de la estrategia global de la casa matriz (Mortimore, M., 1995).

También la creación de nuevos bloques comerciales (Mercosur, NAFTA, G-3) se ha convertido en un factor importante que ha influenciado las decisiones de las ETs. El acceso, en condiciones ventajosas, a mercados subregionales de dimensiones mayores y la existencias de regímenes especiales para algunos sectores han representado nuevos incentivos para las empresas transnacionales.

II. LOS FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) HACIA LA REGIÓN

La fuerte crisis que a partir de mediados de los setenta tuvieron que enfrentar las economías de la región influyó negativamente sobre los flujos de IED. En efecto, éstos cayeron fuertemente a lo largo de los años ochenta y sólo comenzaron a recuperarse, en algunos países de manera notable, a partir de finales de la década.

Como se puede observar en el Cuadro 1, en los últimos

años el flujo de IED ha sido creciente —con algunas discontinuidades— y de 9.249 millones de US\$ de ingresos netos de IED hacia la región en 1989, se pasó a 43.583 en 1996; y en términos relativos, de 4,8% (1989) a 12% (1996) del total mundial.

En realidad, como se señala en el capítulo de Patricio Rozas de este mismo libro, si consideramos los flujos entre 1986 y 1993, sólo tres países (Argentina, Brasil y México) concentraron el 72% del total de los capitales ingresados a la región como IED. Si a éstos se suman Chile y Colombia, se llega al 84% del total. Es decir, que estos flujos se concentraron en realidad en muy pocos países. Sólo a partir de 1994 otro país (Perú) ha empezado a tener un peso apreciable en los flujos de IED hacia la región.

CUADRO 1
América Latina y el Caribe:
ingresos netos de inversión extranjera directa

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Millones de dólares	9.249	8.359	15.421	17.718	17.301	30.219	30.097	43.583
% sobre el total mundial	4,8	4,0	9,7	10,1	7,9	12,5	7,6	12,3

FUENTE: CEPAL, base de datos de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional, la Conferencia de las Naciones unidas sobre Comercio y Desarrollo y organismos nacionales competentes.

Las nuevas corrientes de IED que, a partir de la segunda mitad de los años ochenta, se están dirigiendo hacia la región reflejan de alguna manera los cambios profundos que, ya desde la década anterior, se habían empezado a verificar en la estructura productiva de América Latina.

En este sentido, es importante subrayar que en los años setenta y en buena parte de la década de los ochenta la IED se dirigió preferentemente hacia el sector manufacturero. Por el contrario, en los noventa son los sectores de servicios (telecomunicaciones, energía, agua potable, líneas aéreas, etc.) los que reciben la mayoría de los fondos.

En parte esto se debe a que, por lo menos en los años setenta, existían restricciones para la inversión extranjera en sectores de servicios, y algunas ramas importantes de recursos naturales eran de acceso restringido para el capital extranjero. Sin embargo, dos factores muy relevantes para influenciar el cambio han sido, sin lugar a duda, la finalización de la estrategia sustitutiva y las políticas de estabilización macroeconómica y reforma estructural.

Frente a estos cambios, como se verá en los capítulos siguientes, importantes filiales de ETs que operaban en ramas metalmeccánicas y electrónicas decidieron retirarse de la región, en tanto que otras reestructuraron y redujeron sus actividades productivas.

Al mismo tiempo es posible observar un incremento de los flujos de IED hacia sectores ligados a los recursos naturales (cobre, celulosa, madera, alimentos, metanol en Chile; petróleo, papel, alimentos en Colombia; petróleo, gas y alimentos en la Argentina).

Entonces, estas nuevas tendencias en los flujos de IED son parte activa del nuevo contexto económico que surge de las transformaciones del aparato productivo de la región. Estas últimas son analizadas de forma detallada en el capítulo de Benavente, Crespi, Katz y Stumpo.

Una excepción importante a la caída de importancia de las ramas metalmeccánicas y de bienes de consumo duradero es representada por el aumento reciente de las inversiones en el sector automotor en varios países de la región (Argentina, Brasil y México principalmente, pero hubo algunas inversiones menores también en Chile y Colombia).

Sin embargo, con la exclusión de México, donde las inver-

siones están asociadas a la posibilidad de abastecer un mercado próximo de dimensiones enormes, en los otros casos las legislaciones especiales, la ampliación del mercado interno y, en el caso de Brasil y Argentina, también la creación de un importante mercado subregional (Mercosur) han representado un fuerte impulso para que las empresas extranjeras decidieran invertir en los países mencionados. De esta forma, los subsidios en el caso de Chile y la protección y la creación del Mercosur en el caso de Brasil y Argentina explican en buena medida el renovado interés de las ETs del sector automotor para esos países. El caso de Colombia, como veremos en el cuarto capítulo de este libro, es distinto en el sentido de que ahí el elemento más relevante ha sido la ampliación de la demanda doméstica; sin embargo, vale la pena observar que también en este caso se trata de inversiones dirigidas a abastecer el mercado interno.

En este sentido, se puede decir que en realidad estas inversiones hacia el sector automotor se están realizando, en muchos casos, en un marco sectorial más parecido al de la etapa de la ISI —si bien hay importantes diferencias respecto a esa fase en la organización de la producción y en el nivel tecnológico— que al nuevo contexto de apertura y liberalización comercial que caracteriza hoy a la región. En este caso las motivaciones de las ETs para invertir parecen estar asociadas más al régimen de incentivos, la protección y la posibilidad de abastecer un mercado subregional, que al interés para instalar plantas en la región destinadas a la exportación.

También los cambios en la legislación sobre IED han sido muy relevantes a lo largo de los últimos veinte años. Desde el clima de desconfianza hacia los capitales extranjeros que caracterizaba las reglamentaciones y las restricciones propias de los años setenta se pasó (en momentos distintos según el país: Chile ya a mediados de los años setenta y Perú sólo en los noventa, por ejemplo) a marcos regulatorios en los cuales se eliminan las restricciones y se garantiza la igualdad de trato con las empresas nacionales.

Asociados a estos cambios se encuentran también los programas de conversión de la deuda externa y los procesos de privatización de las empresas de servicios que han caracterizado los esfuerzos de reforma estructural en muchos países de la región, y que han contribuido enormemente a las modificaciones en la composición sectorial de los nuevos flujos de inversión extranjera. De esta manera se ofrecieron a las empresas transnacionales subsidios muy importantes: según datos de la CEPAL, entre 1988 y 1993 alrededor del 43% de la IED que ingresó a Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela incorporaba algún tipo de subsidio de los ya mencionados (CEPAL, 1996).

Con la excepción de Colombia, en los principales países de la región estos subsidios han sido un elemento muy relevante para explicar una parte importante de los flujos recientes de IED. Si bien en algunos casos (por ejemplo, en México) se han incrementado notablemente también los flujos de capitales que no están asociados a los programas mencionados, en otras situaciones la relevancia de los mismos para explicar la entrada de inversiones extranjeras ha sido muy grande (éste es el caso de Argentina). Esto hace dudar sobre si tales flujos podrán mantenerse en el futuro.

Los cambios en las legislaciones en realidad se insertan en una modificación más general del modelo de desarrollo de los países latinoamericanos. En este sentido, se pasó de un Estado fuertemente protagonista de los procesos económicos y con un claro rol de liderazgo en la asignación de recursos, a una situación en la cual se pretende asignar, por lo menos en las declaraciones de principio, este rol (y más en general también la modernización del sistema social y económico) a los mercados y al sector privado.

Otro cambio importante se puede encontrar en el destino de la producción asociada a la IED. En este sentido, se puede decir que la nueva orientación hacia el mercado externo que se da en los sectores productores de bienes se refleja de alguna manera también en los nuevos flujos de IED. En efecto, si bien, como se dijo y como se analizará detalladamente en el

capítulo de Rozas, una parte importante de las corrientes recientes de inversiones extranjeras se ha dirigido hacia los servicios, en varios países de la región (Chile, Colombia, México, los países de América Central y del Caribe) se observan nuevas inversiones dirigidas al desarrollo de producciones (también manufactureras) para la exportación.

III. DIFERENTES ESTILOS DE REESTRUCTURACIÓN Y DE CRECIMIENTO ENTRE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

El análisis de los procesos de reestructuración industrial en los países de la región, las características que tuvieron a nivel de políticas y de marcos regulatorios implementados, las especificidades estructurales de cada caso, las fechas y las modalidades en términos de velocidad e intensidad de los planes de estabilización y de reforma estructural nos muestran un panorama complejo y no uniforme dentro de la región.

De la misma manera, las reacciones de las empresas transnacionales frente a los cambios internos y externos, que en los diferentes países se dieron en el sistema económico, así, como su participación en la transformación del aparato productivo, muestran diferencias importantes entre las firmas.

Lo que aquí se quiere subrayar es que, pese a los rasgos comunes que surgen del estudio, tanto del proceso de transformación del aparato productivo como de los flujos de IED (analizados en la primera parte de este libro), hay al mismo tiempo grandes diferencias tanto en términos de desempeño y resultados alcanzados por el sector manufacturero en los distintos países, como en el comportamiento en sí de las diferentes empresas transnacionales.

Los estudios reunidos en este libro, además de analizar e interpretar hechos estilizados comunes en la región, nos muestran que los diferentes resultados conseguidos por los países en términos de crecimiento de la producción, productividad, balance comercial, nivel de complejidad del aparato

productivo denotan la existencia de diferencias. Éstas, en realidad, no se refieren sólo a los tiempos, las secuencias y el nivel de profundidad alcanzado por las reformas estructurales, sino que además involucran también profundas diferencias en otros elementos estructurales, macroeconómicos e institucionales. Respecto al primer conjunto de elementos, nos estamos aquí refiriendo al tamaño del mercado interno, la disponibilidad de una frontera más o menos rica de recursos naturales, explotables en el mediano plazo, y el nivel de articulación y maduración alcanzado por el sector industrial; en el segundo conjunto consideramos, en cambio, la tasa de inflación, la política cambiaria y la velocidad de la apertura externa; finalmente, en el bloque de aspectos institucionales hay que tomar en cuenta las políticas industriales, la organización de los mercados, los regímenes de incentivos y las legislaciones sobre la IED.

La existencia de importantes diferencias entre países en estos tres conjuntos de variables nos hace hablar de estilos diferentes de reestructuración del aparato industrial y de comportamiento de las ETs.

Estas diferencias son muy claras, no sólo entre economías de diferente tamaño relativo y nivel de articulación de la estructura productiva, sino también entre países que habían previamente alcanzado niveles de maduración técnica relativamente parecidos.

En la segunda parte del libro los países han sido divididos en tres grupos. Se trata de una distinción indicativa que intenta tomar en consideración esencialmente el tamaño relativo de la economía. Hemos así definido un primer grupo formado por los tres países más "grandes" de la región (Argentina, Brasil y México); un segundo constituido por países cuyo tamaño puede ser definido como "intermedio" (Chile y Colombia); y finalmente un último grupo en el cual incluimos economías más pequeñas (Costa Rica y República Dominicana).

Al mismo tiempo, los países de cada agrupación no han sido analizados por separado, sino que sus experiencias, en lo que se refiere a la evolución de la estructura industrial y al

comportamiento de las empresas transnacionales, han sido objeto de un estudio comparativo a fin de poner en evidencia los distintos desempeños y resultados, interpretarlos y detectar los posibles determinantes de las diferencias.

En este sentido, en los estudios que se presentan en la segunda parte de este libro, en primer lugar, se identifican los cambios estructurales que son medidos por tres conjuntos de indicadores relativos a: a) la composición sectorial; b) la inserción internacional; c) la evolución de la productividad el trabajo (Gráfico 1).

En segundo lugar, se consideran los mecanismos a través de los cuales se dan los cambios en la composición del producto y de la productividad. Finalmente, se considera de qué manera las variables estructurales, macroeconómicas e institucionales mencionadas permiten explicar diferencias en la evolución y el desempeño de la estructura industrial y en el comportamiento de las ETs, tanto entre países que pertenecen al mismo grupo como entre un grupo y el otro.

En el presente trabajo se intenta evaluar un conjunto de hipótesis que mencionamos a continuación:

- a) El proceso de reestructuración del aparato industrial que se llevó adelante en los últimos veinticinco años en América Latina transformó fuertemente las características del sector manufacturero e hizo surgir una estrategia de crecimiento profundamente diferente de la que había caracterizado la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones. Este fenómeno presenta algunos elementos estilizados comunes que se manifiestan en los cambios, tanto de algunos indicadores del aparato productivo como en los nuevos flujos de IED que en los últimos diez años se han dirigido hacia los países de la región.
- b) Las empresas transnacionales, que habían tenido un papel relevante en la etapa de ISI, continuaron ocupando un lugar destacado también en los cambios que se dieron en el sector manufacturero en los procesos de reestructuración.
- c) Junto con los aspectos comunes de los procesos menciona-

GRÁFICO 1

EL PROCESO (DESDE FINES ISI A 1994)

<p>Estructura previa (Fines ISI)</p> <p>Composición del producto Coeficientes de apertura</p> <p>Proximidad a la frontera internacional de productividad</p>	<p>(des) inversiones físicas</p> <p>Racionalización</p> <p>Modernización "desincorporada"</p>	<p>Estructura actual 1994</p> <p>Composición del producto Coeficientes de apertura</p> <p>Proximidad a la frontera internacional de productividad</p>
--	---	---

COMPORTAMIENTO DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

<p>Determinantes Estructurales</p> <p>Base productiva/distributiva previa</p> <p>Tamaño del mercado (interno y regional)</p> <p>Frontera de recursos naturales</p>	<p>Determinantes Macroeconómicos</p> <p>Crecimiento</p> <p>Estabilidad de precios</p> <p>Tasa de interés</p> <p>Tipo de cambio</p> <p>Velocidad de la apertura</p>	<p>Determinantes Institucionales</p> <p>Políticas industriales/ Organización de mercados</p> <p>Políticas hacia la IED</p>
---	---	---

dos, hay también diferencias en las características de la reestructuración, en el comportamiento de las ETs, y en los resultados alcanzados en cada país, de tal manera que se puede hablar de “estilos diferentes” de reestructuración industrial de los países de la región.

- d) La explicación de las distintas reacciones de las ETs y de las modalidades que asumió la transformación del aparato industrial se puede encontrar en la combinación de un conjunto de factores (propios de cada país) estructurales, macroeconómicos e institucionales.

En los capítulos que siguen intentamos verificar este conjunto de hipótesis, definiendo los rasgos centrales del proceso de cambio del aparato productivo industrial y de los flujos recientes de IED hacia la región.

BIBLIOGRAFÍA

Agosín, M. (comp.): *Inversión extranjera directa en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1996.

CEPAL: *15 años de desempeño económico. América Latina y el Caribe 1980-1995* (LC/G. 1925), Santiago de Chile, 1996.

Chudnovsky, D., López, A., Porta, F.: “La Nueva inversión extranjera directa en la Argentina: privatizaciones, mercado interno e integración regional”, Documentos de trabajo N° 15, Buenos Aires, CENIT, 1994.

Ffrench-Davis, R.: “Debt-equity swaps in Chile”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, Cambridge, 1990.

Katz, J.: “Organización industrial, competitividad internacional y política pública”, en *El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación*, B. Kosacoff (comp.), Buenos Aires, Alianza Editorial, 1993.

Misas, G.: *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, Estudios e Informes de la CEPAL N° 90, Santiago, 1993.

Mortimore, M.: “América Latina frente a la globalización”, *De-*

sarrollo Productivo N° 23, CEPAL, Santiago de Chile, 1995.

Rozas, P.: *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989)*, Estudios e Informes de la CEPAL, N° 85, (LC/G.1677- P), Santiago de Chile, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.7.

PARTE PRIMERA

LAS TENDENCIAS GENERALES

CAPÍTULO I

NUEVOS PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES
EN EL DESARROLLO INDUSTRIAL
DE AMÉRICA LATINA

José Miguel Benavente, Gustavo Crespi
Universidad de Chile
Jorge Katz, Giovanni Stumpo
CEPAL

I. INTRODUCCIÓN

La liberalización comercial, la desregulación de la actividad económica, la privatización de activos productivos del sector público así como un mucho más cuidadoso manejo de los grandes agregados macroeconómicos están induciendo cambios profundos en el comportamiento de las economías de América Latina. Un mayor “clima” competitivo está gradualmente difundiéndose en los diversos países de la región a medida que las empresas, los mercados y las instituciones se van adaptando a un nuevo escenario micro y macroeconómico.

Un período relativamente extenso de esfuerzos encaminados hacia la sustitución de importaciones en que las firmas básicamente respondían a señales provenientes del mercado interno parece estar llegando a su fin.

Los economistas neoclásicos han presentado una descripción bastante derogativa de lo alcanzado por los países latinoamericanos durante el proceso sustitutivo, así como del papel que jugarán las políticas industriales durante las décadas de postguerra. En opinión de estos autores la intervención activa de los gobiernos en el campo de la producción manufacturera sólo fue capaz de lograr el montaje de plantas industriales ineficientes, así como de subsidiar empresarios rentistas, incapaces de competir en mercados internacionales crecientemente “contestables”.

A diferencia de ellos, nosotros pensamos que los resultados alcanzados durante los años de la industrialización sustitutiva no fueron todo lo negativos que la literatura ortodoxa

sugiere. En nuestra opinión, el proceso sustitutivo desencadenó la creación y difusión de un gran número de instituciones de crucial importancia para el desarrollo del capitalismo. La expansión industrial indujo la gradual aparición y consolidación de una sofisticada cultura industrial —química, eléctrica, mecánica, etc.— así como la acumulación de un vasto arsenal de capacidades tecnológicas domésticas. Simultáneamente con la expansión de la producción manufacturera, muchas firmas industriales y ramas completas de actividad fueron generando un *stock* importante de tecnologías y saberes propios, lo que les permitió expandir su productividad laboral y su competitividad internacional, cerrando la brecha relativa que las separaba de la frontera tecnológica internacional y ganando participación en distintos mercados mundiales.

Dicho lo anterior, debemos admitir, sin embargo, que el proceso madurativo descrito no fue de la magnitud y profundidad del que es dable observar en algunos de los países del sudeste asiático, pese a que sin duda tiene muchos más rasgos positivos que los que el sector más ortodoxo de la profesión ha logrado admitir hasta el presente.

Independientemente de como juzgamos la etapa sustitutiva, sin embargo, debemos reconocer que muchas de sus instituciones y gran parte de la agenda de políticas públicas a ella asociadas —como, por ejemplo, el uso de tarifas aduaneras para inducir la construcción de plantas fabriles nuevas o aun el desarrollo de ramas enteras de industria— han sido en la actualidad abandonadas por los gobiernos de América Latina, los que se han ido volcando hacia los nuevos principios doctrinarios de la liberalización económica y de la desregulación y privatización de la actividad productiva, en la expectativa de que la “mano invisible” del mercado estará en condiciones de lograr un ritmo más rápido de modernización y cambio tecnológico que los alcanzados durante la sustitución de importaciones bajo la dirección del Estado.

Las firmas industriales han comenzado gradualmente a reaccionar a estos cambios en su escenario operacional. ‘Viejas’ formas de organización de la producción —que involucra-

ban, por ejemplo, extensos inventarios de partes y piezas o un alto grado de integración vertical— han comenzado a ser dejados de lado por los empresarios a medida que aprenden a utilizar y adaptan a sus propias necesidades y circunstancias los principios organizacionales de la manufactura “flexible” y los métodos de “justo a tiempo” y “cero defecto”. Una mayor subcontratación de insumos intermedios y de servicios a la producción, así como un más alto contenido unitario de importaciones en sus respectivos programas de trabajo aparecen hoy como estrategias corrientes dentro de la vida empresaria.

La turbulencia de los años ochenta es hoy en día un hecho del pasado y la región está gradualmente aprendiendo a vivir con la liberalización comercial y la desregulación de la actividad productiva. Sin duda, dicha transición abre un extenso número de nuevas preguntas. Entre ellas, las siguientes: 1. ¿Es la estructura productiva contemporánea de la región en algún sentido diferente de la que observábamos, digamos, diez o quince años atrás? Y, si la respuesta fuera positiva, ¿en qué sentido? 2. ¿Podemos esperar que el nuevo modelo de organización social de la producción se comporte mejor o peor en términos de productividad de factores que el modelo sustitutivo? 3. ¿Cuál es el impacto probable del cambio en el régimen global de incentivos sobre los distintos países de América Latina? 4. ¿Cuáles son los nuevos escenarios de organización industrial que contemporáneamente están tomando forma en los varios países y cómo están los distintos agentes de la producción —empresas transnacionales, pequeñas y medianas firmas de origen familiar, grandes conglomerados domésticos, etc.— adaptándose a las nuevas reglas del juego? 5. ¿Qué cambios podemos observar en la organización del trabajo y en el planeamiento de la producción a nivel de firmas tomadas individualmente? 6. ¿Son estos cambios neutrales entre factores o tenemos razones para sospechar que los mismos tienen sesgos hacia el ahorro relativo de capital o trabajo? 7. ¿Qué lecciones podemos sacar de lo que está ocurriendo en la región que sea de utilidad para otros países del mundo que están

transitando a lo largo de un proceso desregulatorio y tecnológico parecido, como por ejemplo, los ex países socialistas?

Algunas de estas preguntas y otras asociadas serán examinadas a lo largo de este estudio. Debemos comenzar, sin embargo, reconociendo que la profesión aún carece de una teoría del crecimiento económico adecuada que nos brinde las bases conceptuales como para embarcarnos en una exploración de esta índole. El modelo neoclásico convencional está basado en una serie de supuestos simplificadorios relacionados con el comportamiento del "agente representativo" y con las conductas de crecimiento en equilibrio que le impiden integrar de manera realmente útil lo micro con lo macro de una determinada "historia evolutiva" nacional. Cuando la estructura productiva, los mercados y la trama institucional de una determinada sociedad atraviesan por un extenso período de turbulencia y miles de empresas cierran sus puertas —7.000 en Chile a lo largo de los años ochenta, más de 20.000 en el caso de Argentina, etc.—, múltiples mercados desaparecen o se tornan menos "profundos" y las instituciones sufren una metamorfosis dramática en sus fines y medios, no podemos simplemente decir y suponer que, cuando la turbulencia acaba, la misma estructura productiva sigue en pie y volvemos a un sendero de crecimiento con equilibrio de largo plazo, en el cual los "rasgos estilizados" centrales del modelo son sólo marginalmente diferentes de los que tenían vigencia antes del episodio de turbulencia macro. En una situación de este tipo emergen muchas nuevas firmas, industrias e instituciones, en tanto que otras declinan o desaparecen lisa y llanamente. Los mercados de capital y trabajo cambian en su estructura, comportamiento e instituciones prototípicas. Diferentes formas de organización de la producción comienzan a ser utilizadas por las empresas; un nuevo *mix* público/privado emerge en aspectos tales como ahorro e inversión para el financiamiento y provisión de "bienes públicos", como salud, educación, etc. El proceso que muy sucintamente estamos describiendo involucra una modificación de lo que los economistas franceses han dado en denominar el "Modo de Regulación" de una determinada so-

ciudad. Nos parece evidente que en una transición de este tipo entre "regímenes regulatorios" simplemente carecemos de información acerca de qué es lo que está pasando y nos falta comprensión sobre la naturaleza última del proceso y los nuevos comportamientos microeconómicos emergentes como para que sea necesario —y hasta urgente— encarar una nueva investigación micro y meso económica que nos permita iluminar los problemas y oportunidades que la nueva situación pone al descubierto. El propósito de este trabajo es justamente el de comenzar a transitar por una avenida exploratoria de este tipo, entendiendo que mucha más investigación de base será necesaria en el futuro si hemos de describir adecuadamente el nuevo escenario de organización social de la producción actualmente en gestación en la región.

En lo que a América Latina concierne, un primer hecho parece claro. A pesar de que los esfuerzos de apertura, desregulación y privatización de la actividad productiva son en algún sentido parecidos entre países, los cambios han ido ocurriendo de una manera y a un ritmo muy diferente entre todas ellas. También observamos una gran variación en los resultados alcanzados. Ello es así, por un lado, como consecuencia del hecho de que los tiempos, secuencias, profundidad, etc., de los esfuerzos de liberalización comercial y desregulación de la actividad económica han sido muy distintos entre países, y también lo ha sido el monto de apoyo político interno y financiero externo que cada país ha logrado conseguir para su programa de reforma estructural. Por otro lado, los esfuerzos de estabilización macroeconómica y reforma estructural están siendo implementadas por sociedades que difieren profundamente en su grado de madurez económica, en sus instituciones y en el cuadro de organización social de la producción. Poco puede sorprender que en ese contexto los resultados hayan sido muy distintos entre países.

La profesión todavía no tiene un modelo o conjunto de modelos capaces de iluminar adecuadamente algunos de los vínculos micro/macro involucrados en cuestiones de este tipo y mucho menos aún las complejas interdependencias que exis-

ten entre la conducta de los agentes económicos individuales y los grandes cambios del régimen de políticas públicas, en distinto nivel de maduración socioeconómica. La cosa se complica aun más cuando admitimos la existencia de imperfecta información por parte de dichos agentes, de mercados incompletos, etc. Simplemente no sabemos cómo diferentes ramas de industria deberían comportarse frente a cambios en la tasa de interés, en el tipo de cambio, etc. O como diferentes tipos de empresas —con distinto acceso a los mercados de factores y con diferente percepción de qué es lo que implica el cambio en el régimen regulatorio— habrán de posicionarse ante las nuevas reglas del juego. Y, a la inversa, tampoco sabemos mucho acerca de cómo distintos grados de maduración económica afectan la sustentabilidad de largo plazo de las medidas de apertura económica y desregulación de la actividad productiva. En todas estas direcciones, verdaderamente carecemos de una teoría sólida que nos dé apoyo en nuestras afirmaciones. Como consecuencia de ello, intentaremos avanzar aquí desde una perspectiva inductiva en lugar de teorizar *a priori* acerca de lo que está ocurriendo. Presentaremos al lector una “historia apreciativa” —como denomina R. Nelson a este tipo de aproximación a la teorización económica desde lo empírico (Nelson, 1995)— pensando que esto es útil para encaminar futuros esfuerzos más formales de modelización sabiendo un poco mejor acerca de qué es lo que necesitamos plantear en un plano formal. Comenzamos describiendo algunos de los “hechos estilizados” centrales de la nueva situación en franco proceso de consolidación.

II. PRINCIPALES RASGOS “ESTILIZADOS” DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA EMERGENTE

En mayor o menor medida, los diversos rasgos estilizados de la estructura productiva que examinaremos a lo largo de esta sección pueden hallarse en todos y cada uno de los países latinoamericanos. Pese a ello, sin embargo, también es cierto

que la naturaleza altamente idiosincrásica de cada escenario nacional no puede ser olvidada a la hora de discutir la performance de largo plazo de cada economía. Entre los rasgos más sobresalientes de la nueva estructura productiva en franco proceso de consolidación, cabe mencionar los siguientes:

- a) La industria manufacturera ha dejado de ser el "motor" del crecimiento económico, como lo era durante la etapa sustitutiva. Tampoco es hoy, o volverá a ser en el futuro, una fuente importante de generación de nuevos empleos. Los recursos naturales, las ramas industriales procesadoras de materias primas y las actividades no comerciadas con el exterior se han transformado contemporáneamente en áreas muy importantes de expansión económica y de absorción ocupacional.
- b) Los países están hoy mucho más expuestos a la competencia internacional que en el pasado, ello tanto por el lado de las importaciones como de las exportaciones. El sector externo de cada una de las economías juega hoy un papel más importante que años atrás. Las exportaciones de las industrias procesadoras de recursos naturales y de alimentos así como las de productos primarios están creciendo aceleradamente, pero las importaciones de bienes de capital y de productos intensivos en mano de obra lo hacen a un ritmo aun mayor, tornando crecientemente negativo el balance comercial en materia de manufacturas.
- c) El grado de concentración económica ha aumentado de manera considerable en el curso de la última década a medida que un reducido número de grandes conglomerados nacionales y de subsidiarias locales de firmas transnacionales fue aprovechando mejor las condiciones operativas abiertas por el nuevo régimen de políticas públicas y por el nuevo marco regulatorio imperante hoy en los países de la región. Las empresas pequeñas y medianas y las firmas del sector público han ido perdiendo participación en la producción manufacturera y en el comercio como resultado tanto de programas deliberados de privatización de activos del sector público como de imperfeccio-

nes de mercado y falta de percepción y comprensión acerca de los cambios que resultan necesarios, en el modelo de organización de la producción, para poder sobrevivir en las presentes circunstancias, hechos que han afectado particularmente al mundo PYME.

- d) Sólo un pequeño número de países de la región parece haber retornado a un sendero de crecimiento con equilibrio tras la turbulencia macroeconómica de los años ochenta. Un aumento en las tasas de ahorro e inversión y la creación de nueva capacidad instalada aparecen como determinantes del crecimiento económico en estos casos. Chile es el ejemplo más claro de este tipo de situación. Otro grupo de países muestra haber salido ya del episodio de turbulencia de los ochenta pese a que todavía enfrentan diversos signos de incertidumbre macroeconómica. Su rápida tasa de expansión en los años noventa ha sido más consecuencia de una mayor utilización de la capacidad instalada y de cambios tecnológicos organizacionales ahorradores de mano de obra que de nuevas inversiones, como lo fuera en el primer grupo de países. Argentina y Brasil son los dos ejemplos más significativos de esta situación.
- e) La productividad laboral promedio está todavía considerablemente por debajo de estándares internacionales y la evidencia disponible sugiere que la brecha relativa no se está cerrando de forma significativa a través del tiempo.

Si en lugar de mirar a la economía en su conjunto prestamos más atención al sector manufacturero, observamos lo siguiente:

- a) Las industrias procesadoras de materias primas —esto es, aquellas que producen celulosa y papel, productos petroquímicos, hierro y acero, aceites vegetales, aluminio, harina de pescado, minerales, etc.— exhiben una performance de crecimiento significativamente superior a la de ramas industriales intensivas en el uso de conocimientos tecnológicos y servicios de ingeniería productoras de equipos de capital, instrumentos electrónicos, química fina, etc.

- b) Una nueva "generación" de plantas industriales altamente intensivas en el uso de capital, de proceso continuo, procesadoras de materias primas y recursos naturales ha entrado en producción durante los años ochenta y ha ganado significativa participación relativa, tanto en la producción manufacturera agregada, como en las exportaciones industriales de los diversos países de la región.
- c) A diferencia de lo anterior, se observan signos de contracción y decaimiento, así como una alta tasa de mortalidad empresarial en ramas intensivas en el uso de mano de obra, como son las que producen textiles, calzado y vestuario, así como en las relativamente intensivas en el uso de servicios de ingeniería, tal es el caso de las que fabrican maquinas herramienta, calderería pesada, instrumentos, equipos de uso agrícola, etc. En estos sectores las firmas están experimentando grandes dificultades para adaptarse a regímenes competitivos más desregulados y abiertos así como a nuevas tecnologías de base computacional prototípicas de la manufactura flexible.
- d) Pese a que los ingresos de inversión extranjera directa decayeron significativamente durante el curso de los años ochenta la estabilidad macroeconómica, los cambios recientes en el marco de propiedad industrial imperante en los países de la región, etc., han desencadenado una nueva ola de inversión manufacturera directa hacia diversos países de América Latina. Las alianzas estratégicas entre grandes conglomerados domésticos, empresas transnacionales, casas bancarias de escala universal y firmas consultoras y contratistas multinacionales han ido aumentando rápidamente en la expansión de las ramas procesadoras de recursos naturales, en la producción de alimentos, en la generación y distribución de energía, en telecomunicaciones, transporte, explotación de terminales portuarias, etc. La privatización de activos del sector público ha ofrecido una amplia gama de oportunidades para dichas alianzas y para el ingreso de nuevos fondos de inversión directa extranjera.

- e) La organización del trabajo a nivel de planta fabril individual y el grado de integración vertical con que las firmas organizan sus programas de producción han ido sufriendo grandes modificaciones como consecuencia de la transición hacia regímenes de producción más abiertos a la competencia externa y de una mayor flexibilidad en los mercados laborales. Es evidente que el alto grado de integración vertical prototípico de los años setenta no es rentable hoy en día en que la importación de partes, piezas y subconjuntos se ha abaratado y simplificado. Muchas empresas productoras de bienes de capital, de durables de consumidores, de automóviles, etc., han aumentado significativamente en años recientes el contenido unitario de importaciones de sus respectivas producciones, sustituyendo partes y piezas producidas localmente, o incluso en el interior de la empresa, por equivalentes importados. Esto está teniendo un efecto dramático sobre sus previos proveedores —muchos de ellos pequeñas y medianas empresas de origen familiar involucradas en la producción metalmeccánica— entre los cuales la tasa de mortalidad empresaria está siendo anormalmente alta. Las grandes empresas han avanzado hacia la desverticalización de sus procesos productivos desarrollando proveedores externos por servicios varios de la producción, como pueden ser la computación, el mantenimiento, etc. Simultáneamente las empresas han reducido su compromiso con los esfuerzos locales de ingeniería de diseño de producto y con las tareas de investigación y desarrollo. Concomitantemente con ello han incrementado su uso de licencias internacionales en sustitución por diseños locales de productos y procesos productivos.
- f) Se observa una significativa diferencia de performance entre aquellas firmas que han adoptado una estrategia proactiva de adaptación a las nuevas circunstancias y en función de ello han invertido en nuevos equipos, reentrenado a su personal, modificado su *mix* de producción, etc., y aquellas otras que se han comportado defensivamente

introduciendo cambios organizacionales ahorradores de mano de obra, pero sin comprometerse significativamente a través de la expansión de su capacidad instalada.

Hasta aquí una rápida descripción “estilizada” de varios de los rasgos más salientes de la situación contemporánea. En las próximas dos secciones del trabajo examinaremos la evidencia empírica sobre la que se apoyan nuestras afirmaciones anteriores.

III. LA ECONOMÍA GLOBAL Y LA INDUSTRIA MANUFACTURERA DENTRO DEL AGREGADO

1. Rasgos centrales del proceso de reestructuración del aparato productivo tras la crisis de la deuda

Los años que siguieron a la posguerra marcan una etapa de rápida expansión de la economía latinoamericana. Se recuperan tanto el nivel de actividad económica como la inversión bruta luego del extenso período de restricciones en el acceso a bienes de capital y financiamiento externo que implicaría el conflicto bélico. Las dos décadas comprendidas entre los inicios de los cincuenta y principios de los setenta pueden ser consideradas como la “edad de oro” del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones.

Sin embargo, desde mediados de la década de los setenta ya varios países de la región muestran una fuerte desaceleración en sus tasas de crecimiento, tanto del producto global como del industrial, o de la productividad laboral, planteándose la necesidad de profundizar o reformular sus estrategias de crecimiento.

Al menor dinamismo asociado con el agotamiento del modelo sustitutivo se agregan *shocks* externos adversos de considerable magnitud. En efecto, las dos crisis del petróleo en los años setenta marcan el comienzo de una etapa de gran turbulencia macroeconómica en la región que se acentúa con la cri-

sis de la deuda, la caída de los términos de intercambio y el aumento en las tasas internacionales de interés.

Las consecuencias de esta transformación del contexto macroeconómico difieren entre países, tanto por la diferente capacidad de cada sociedad para absorber los shocks externos, como por las políticas implementadas en cada caso. Sin embargo, en términos generales, una de las características de la década fue, para la región en su conjunto, el recrudecimiento de los procesos inflacionarios, acompañados por políticas de estabilización, primero, y de reforma estructural, después, que, sin duda, afectaron significativamente tanto el ritmo como la naturaleza del proceso de crecimiento. En la segunda mitad de la década, en varios países de la región se empiezan a apreciar signos de una gradual (y aún bastante débil) reversión de las tendencias negativas. Sin embargo, sólo a partir de los años noventa los indicadores agregados —PBI total y per cápita, formación bruta de capital fijo, exportaciones e importaciones— muestran un más claro proceso de recuperación (Cuadro 1).

En términos generales, y pese a las diferencias que hay entre países, las economías de la región denotan una reorientación notable hacia el exterior y hacia una más intensiva explotación de sus recursos naturales, los que a su vez se expanden significativamente tanto en cantidad como en calidad. Las exportaciones, que ya entre 1980 y 1990 habían crecido en un 5,4% anual en términos reales, han mostrado en los últimos años tasas de incremento real muy cercanas al 7%. Un crecimiento más acentuado aún se observa en las importaciones de la región, las que pasan desde tasas de crecimiento promedio anuales negativas hasta valores cercanos al 15% anual para el período 1990-1994.

No obstante lo anterior, es oportuno subrayar que se trata, hasta el presente, de una recuperación sólo parcial, dado que las tasas de crecimiento del PBI total y per cápita se encuentran aún muy por debajo de las de la década de los setenta. La formación bruta de capital fijo representaba en 1993 un porcentaje del PBI (18,1%) inferior no sólo al que se logró en 1980, sino también al de 1970.

CUADRO 1
Tasas promedio de crecimiento
(conjunto de 12 países)

	1950 -1974	1974 -1980	1980 -1990	1990 -1994
PBI per cápita	2,4	2,6	-0,8	1,9
Exportaciones	3,9	3,5	5,4	6,6
Importaciones	6,0	5,7	-0,8	14,4
FB Capital	6,2	6,3	-2,8	8,3

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos CEPAL.

El período que estamos considerando se caracteriza por la presencia de fuertes cambios estructurales en la composición del PBI regional. Como se puede observar en el Cuadro 2, el sector terciario (comercio, transporte, finanzas y servicios sociales) incrementa su participación, mientras que el resto, pese a mostrar comportamientos diferentes entre sí, pierde peso relativo en el agregado. Particularmente importante es el desempeño del sector transportes, el cual crece a una tasa significativamente superior al promedio del PIB, mientras que los sectores financiero y comercio presentan un dinamismo importante sólo hasta mediados de la década de los ochenta.

Dentro del conjunto restante de sectores, destaca el correspondiente a energía, que incrementa constantemente su participación en el PIB duplicándola entre 1970 y 1994.

Por otro lado, la industria disminuye constantemente su peso dentro del PIB y esta caída se acelera desde los años ochenta en adelante. Si bien este proceso se acelera en años recientes, ya desde los setenta la industria, pese a su elevada tasa de expansión (4,3%), no constituye el motor principal del crecimiento de la región, y hasta disminuye levemente en peso relativo.

CUADRO 2
América Latina: evolución sectorial del PBI
Tasas promedio anuales de crecimiento

	1950 -1974	1974 -1980	1980 -1990	1990 -1994
Agricultura	3,5	3,7	2,2	2,4
Minería	4,3	0,9	2,7	3,3
Industria	6,7	4,3	0,4	3,2
Energía	9,1	8,8	5,1	4,5
Construcción	5,1	5,9	-2,4	5,6
Comercio	5,9	6,0	0,2	3,7
Transporte	6,0	7,6	3,3	6,3
Est. Financieros	6,4	5,8	2,2	3,2
Servicios Sociales	6,2	5,8	2,2	1,5
PBI Total	5,5	5,1	1,2	3,6

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos CEPAL.

En la primera mitad de los ochenta el sector industrial entra en una profunda crisis, permaneciendo estancado durante prácticamente diez años. La recuperación que se evidencia a partir de 1990 es, sin embargo, inferior a la de la economía en su conjunto, confirmándose así su tendencia a la pérdida relativa de participación dentro de la estructura económica de la región.

Con respecto a los sectores primarios (agricultura y minería), luego de experimentar una pérdida sistemática de participación dentro del producto, a partir de 1980 comienzan a crecer a tasas mayores que las de la economía en su conjunto, experimentando, consecuentemente, un incremento en su importancia relativa. Esta situación tiende a revertirse para el período 1990-1994 en que el sector primario vuelve a crecer a tasas más bajas que la de la economía en su conjunto.

El comportamiento descrito sugiere la importancia que ha

tenido la caída de la demanda agregada interna —consecuencia de los programas de estabilización macro y microeconómica como determinante de la crisis del sector manufacturero—. En efecto, la caída fue mucho mayor en aquellas agrupaciones (industria, construcción, comercio) donde la elasticidad-ingreso de la producción es más elevada. Contrariamente a ello, el sector primario en su conjunto muestra, en los ochenta, un dinamismo superior al de los otros sectores (inclusive al terciario). En este sentido podemos concluir afirmando que entre 1980 y 1990 se produce una clara reorientación de la estructura productiva regional hacia los recursos naturales y hacia los servicios.

Los sectores vinculados a los recursos naturales, incluyendo en éstos tanto la agricultura y la minería como la producción de *commodities* industriales, tuvieron un rol particularmente importante en el nuevo modelo de inserción internacional de las economías de la región que se configura a partir de fines de la década de los setenta (Cuadro 3).

La expansión de la frontera de recursos naturales está asociada tanto al desarrollo de productos “nuevos” (madera, fruta fresca y pescado en Chile) como al incremento del volumen físico de producción de productos que ya habían sido introducidos al comercio en décadas anteriores (soja, semilla de girasol y trigo en Argentina; café verde, caña de azúcar y soja en Brasil; carbón y petróleo en Colombia; cobre en Chile; petróleo en Ecuador; bauxita, estaño, hierro y petróleo en Brasil; carbón y hierro en Venezuela). En el Cuadro 3 se puede apreciar el incremento experimentado por algunos de los principales productos agrícolas y mineros.

Además de permitir el crecimiento de producciones típicamente agrícolas y mineras, los recursos naturales han sido un elemento clave también en el desarrollo de otros sectores que han tenido una gran importancia en la reestructuración de las economías latinoamericanas de la década pasada. Nos referimos a las industrias procesadoras de *commodities* industriales y algunos sectores de servicios asociados a ellas. El primero de estos dos temas, esto es, el de los *commodities* industriales, será examinado en las páginas siguientes. Respecto al se-

CUADRO 3
Producción de algunos bienes agrícolas y mineros
(Miles de toneladas)

	1970	1980	1985	1990	1993
Banano y plátano	20.564	21.671	22.270	26.939	27.637
Café verde	2.170	2.970	3.839	3.883	3.629
Caña de azúcar	277.943	356.626	457.703	490.370	454.234
Girasol	1.220	1.756	3.522	4.035	3.432
Maíz	38.095	45.280	55.771	50.067	67.999
Soja	1.927	19.814	27.167	34.325	36.463
Trigo	11.509	14.874	20.215	20.922	17.295
Producción pecuaria*	76	100	107	123	132
Bauxita	24.045	24.596	18.029	29.071	33.739
Carbón	10.015	17.626	28.283	34.730	34.064
Cobre	987	1.654	1.961	2.237	2.785
Estaño	35.588	36.167	47.307	61.900	55.600
Hierro	88.355	137.647	149.952	187.254	187.934
Petróleo	305.603	334.219	367.265	395.506	428.855

*Producción pecuaria: índice en base 1980=100

FUENTE: CEPAL.

gundo, podemos decir que, en alguna medida, los fuertes requerimientos de infraestructura vial, portuaria y de comunicaciones asociados a la producción de bienes primarios y *commodities* industriales contribuyeron a que el sector "Transporte, almacenamiento y comunicaciones" mantuviera, después del fuerte crecimiento que experimentó en los setenta, tasas de crecimiento que fueron, de 1980 en adelante, más del doble que las del promedio del PBI.

De la misma manera el sector "Electricidad, gas y agua", que ya había crecido fuertemente entre 1970 y 1980, siguió siendo uno de los sectores más dinámicos de la economía re-

gional, también gracias a las necesidades de energía de las nuevas producciones, basadas en recursos naturales, así como al descubrimiento de nuevas fuentes energéticas.

En resumen, el análisis de la evolución de la economía latinoamericana en los últimos 25 años muestra que en el primer lustro de los años setenta concluye una larga fase de crecimiento. La década siguiente muestra un fuerte proceso contractivo y sólo en los últimos años comienzan a aparecer señales de una cierta recuperación del ritmo de crecimiento.

A lo largo de este proceso de caída y reactivación parcial del nivel de actividad, la estructura económica sufrió modificaciones importantes. La industria dejó de tener un rol protagónico en el proceso de crecimiento, mientras que el sector primario y los servicios demostraron un mayor dinamismo; el primero a partir de los años ochenta y los segundos ya desde la década anterior.

Junto con un nuevo énfasis en los recursos naturales, el cambio en la estructura económica ha sido acompañado por una fuerte reorientación de la producción hacia el mercado exterior que se ha manifestado en un aumento constante y significativo de la relación entre exportaciones y PBI desde 1980 en adelante.

En el interior de este nuevo panorama que nos presenta hoy la región, aparecen también otros elementos menos positivos que plantean desafíos que es necesario enfrentar si se quiere garantizar sustentabilidad al proceso de apertura externa y de desregulación económica.

El primero se refiere al hecho de que las importaciones, que habían caído fuertemente entre 1980 y 1985 (tanto en valor como en volumen), suben de ahí en adelante a tasas bastante superiores a las que alcanzan las exportaciones. Consecuentemente, el balance comercial que había sido claramente positivo en 1985 y 1990, se vuelve negativo (en valores corrientes) en 1993 con algunos casos particularmente relevantes, como lo son los ejemplos de México, pero también Argentina y Colombia.¹

1. Desde este punto de vista, los resultados de 1994 son aun peores para los países mencionados y, en general, para la región. Ade-

El segundo aspecto está relacionado con la expansión de la frontera de recursos naturales y con el aumento de la presión sobre el medio ambiente que esto conlleva. El modelo de crecimiento basado en la explotación más intensiva de recursos naturales sin duda habrá de requerir un esfuerzo mayor de cuidado del equilibrio ambiental, lo cual demandará la más rápida difusión de normas internacionales relacionadas con el medio ambiente (ISO 14.000; eco label; etc.), así como el desarrollo de nuevos comportamientos institucionales en esta materia.

Como último punto, quizás vale la pena observar que, pese a tasas de crecimiento de las exportaciones que en volumen físico alcanzan a casi 7% anual, el producto per cápita está creciendo a sólo 1,9%, lo que abre ciertas dudas acerca del significado último de estrategias "lideradas" por la exportación, como son muchas de las que se han aceptado acríticamente en años recientes en el debate económico regional.

En base a esta discusión general de contexto, pasamos a ocuparnos ahora del desempeño industrial de la región.

2. Estructura y comportamiento del sector industrial

a) Las diferentes etapas del proceso de reestructuración

En los últimos veinte años la industria latinoamericana pasó por diferentes etapas a lo largo de las cuales se modificaron profundamente su ritmo de crecimiento, su estructura y las características de su inserción internacional.

Como vimos anteriormente, en la segunda mitad de los años setenta la tasa de crecimiento industrial para la región en su conjunto se redujo en forma significativa (Cuadro 4), alcanzando un valor más bajo que en los años cincuenta y sesen-

más, a partir del último trimestre de 1994 empeora notablemente la situación de Brasil (país que había sido ampliamente superavitario desde mediados de los ochenta).

ta. El promedio, de cualquier manera, esconde profundas diferencias entre los países en este aspecto. Por un lado, la industria manufacturera en Argentina, Chile y Perú muestra los primeros signos de estancamiento ya en los setenta; por otro, la expansión industrial se mantiene a lo largo de la década en Brasil, Ecuador, Guatemala y México.

CUADRO 4
Tasas medias anuales de crecimiento
del valor agregado industrial

	1950 -1974	1974 -1980	1980 -1990	1990 -1994
ARGENTINA	4,9	-0,6	-1,4	6,9
BOLIVIA	3,7	3,4	-0,6	3,3
BRASIL	8,7	6,7	-0,2	2,8
CHILE	4,4	1,2	2,6	6,3
COLOMBIA	6,7	4,0	2,9	3,9
COSTA RICA	8,7	5,5	3,8	5,7
ECUADOR	6,2	10,2	-0,8	5,7
GUATEMALA	6,1	6,1	-0,1	2,8
MÉXICO	7,4	6,2	2,0	2,3
PERÚ	7,0	1,8	-1,9	5,6
URUGUAY	2,4	4,9	-1,0	-1,3
VENEZUELA	7,8	5,0	1,9	1,8
TOTAL	6,8	4,6	0,4	3,4

FUENTE: Programa PADI² y elaboración propia.

2. El PADI (Programa de análisis de la dinámica industrial) es un *software* elaborado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL a los fines de describir y analizar el comportamiento de las principales variables industriales de la región.

Como consecuencia de un creciente déficit comercial externo y de una demanda interna menos dinámica, muchos países de la región empiezan a emplear políticas de fomento exportador en la segunda mitad de los setenta. Tales medidas inducen a las empresas locales a orientarse de forma creciente hacia el mercado externo.

Las exportaciones industriales crecieron de 19.262 millones de dólares a 41.894 millones entre 1974 y 1980. Sin embargo, las importaciones crecen aun más rápido llevando a un empeoramiento del balance comercial para la región (Cuadro 5).

CUADRO 5

América Latina: exportaciones e importaciones industriales
(Valores en millones de dólares corrientes)

	1974	1980	1990	1994
Exportaciones	19.262	41.894	70.407	123.442
Importaciones	28.476	67.284	70.758	163.315
Balance comercial	-9.214	-25.390	-351	-39.873

FUENTE: Programa PADI y elaboración propia.

A partir de 1980, y durante toda la década, la producción industrial entra en una fase de claro estancamiento para el conjunto de la región y de fuerte contracción para algunos países en particular, como Argentina, Uruguay y Perú. En muchos casos el nivel de producción alcanzado en 1990 era inferior al de 1980.

Dada la caída de la demanda interna, el sector externo se transformó en el componente más dinámico de la demanda. Reaccionando a ese conjunto de circunstancias, muchas empresas reorientan su producción hacia los mercados internacionales, y las exportaciones industriales se expandieron rápidamente, pasando de 41.894 millones de dólares en 1980, a

70.407 millones en 1990. Sin embargo, esta vez el comportamiento de las importaciones fue diferente en comparación con los setenta. En efecto, como consecuencia de tasas de crecimiento de la economía mucho menores, las importaciones se incrementaron levemente y se redujo de forma consistente el déficit comercial.

De cualquier manera, no hay que olvidar que este mejoramiento de la situación externa se da en un contexto de fuertes cambios, tanto internos como externos, que hacen que la situación no pueda ser mantenida por mucho tiempo. Tres aspectos señalan la naturaleza de las nuevas circunstancias: en primer lugar, las políticas de estabilización macroeconómicas llevaron a fuertes caídas de la demanda interna. En segundo lugar, la crisis de la deuda externa (reforzada por el consiguiente aumento de las tasas de interés y la fuerte reducción de financiamiento externo), que deterioró notablemente la situación macroeconómica de la región. En tercer lugar, el fuerte desplazamiento de la frontera tecnológica internacional (a partir del descubrimiento y rápida difusión de nuevos productos y procesos productivos basados en microprocesadores y el control numérico) que hizo empeorar significativamente la distancia tecnológica de la región en comparación con la frontera de mejores prácticas internacionales.

En este contexto, el sector industrial sufrió una profunda crisis estructural. La demanda doméstica se contrajo y la competitividad internacional de muchas empresas y sectores se vio erosionada rápidamente. Las tasas de crecimiento fueron negativas en la primera mitad de la década de los ochenta. Miles de empresas dejaron de existir durante esos años y el desempleo alcanzó niveles antes desconocidos en la región. Sólo a partir de fines de la década esta situación empezó a revertirse y el aparato industrial volvió a crecer. Sin embargo, es importante subrayar que esta vez la expansión se da con una estructura productiva profundamente modificada y con un modelo de organización de la producción muy diferente del que había prevalecido en los años cincuenta y sesenta (sobre este tema volveremos más adelante).

La primera mitad de los años noventa nos muestra una recuperación parcial del ritmo de incremento de la producción industrial. La tasa promedio anual para el conjunto de la región es de 3,4% entre 1990 y 1994. Un valor que, si bien es claramente superior al de la década anterior, sigue siendo inferior al 4,6% del período 1974-1980. En efecto, con la notable excepción de Argentina, Chile, Perú y (en menor medida) Costa Rica, la gran mayoría de los países de la región crecen mucho menos en comparación con la segunda mitad de los años setenta.

Las exportaciones se siguieron incrementando, pero esta vez los aumentos de la demanda interna y la revaluación de las monedas nacionales que se verifican en varios países de la región llevan a incrementos apreciables de las importaciones y a un fuerte déficit del balance comercial industrial. La recuperación parcial de la producción es acompañada por fuertes aumentos de la productividad laboral que, para el conjunto de la región, se incrementa en un 8,0% anual entre 1990 y 1993 (Cuadro 6).

Es importante observar, sin embargo, que este mejoramiento en la productividad laboral se logra sin grandes nuevas inversiones (con la excepción de Chile) en la mayoría de los sectores industriales. En general, esto es consecuencia de drásticas reducciones en la ocupación que se originan a partir de la introducción creciente de cambios tecnológicos organizacionales y de carácter "desincorporado". En otras palabras, con la excepción del caso chileno, el incremento de la productividad laboral en la primera mitad de los noventa está asociado a un contexto de fuerte expulsión de mano de obra del sector industrial. Mientras que la ocupación industrial había aumentado hasta 1980 y en la década siguiente se había reducido ligeramente, en la primera mitad de los noventa cayó en un 4,7% anual entre 1990 y 1993.

En términos absolutos, el nivel alcanzado por la ocupación en 1993 era ligeramente inferior al de 1974; sin embargo, en el mismo período la producción se incrementó en un 50%.

CUADRO 6
América Latina: tasas medias anuales de crecimiento
de la productividad del trabajo

	1974-1980	1980-1990	1990-1993
Tasas	1,6	1,0	8,0

FUENTE: Programa PADI y elaboración propia.

En definitiva, la situación que presenta a mediados de los noventa el sector industrial, que logró salir del impacto de las políticas de estabilización macroeconómica y de liberalización comercial implementadas por los gobiernos de la región entre fines de los setenta y comienzos de los ochenta, se caracteriza por una renovada capacidad de crecimiento en cada vez más países y fuertes incrementos de la productividad laboral y de la capacidad exportadora.

Frente a ello, las importaciones industriales siguen expandiéndose rápidamente y generando un balance comercial cada vez más negativo para el sector manufacturero.

Este déficit se concentra fuertemente en los sectores metalmecánicos/electrónicos y de bienes de capital, cuyas importaciones se incrementaron de forma espectacular después de la liberalización comercial.

Por otro lado, la muy reducida capacidad del sector industrial de absorción de mano de obra también constituye un tema relevante.

b) La reestructuración de la producción manufacturera hacia las industrias procesadoras de recursos naturales

El análisis del desarrollo industrial de los principales países de la región en los últimos veinte años nos muestra un incremento relativo de las industrias procesadoras de recursos naturales, junto con una reducción de las ramas de bienes de capitales y de consumo duradero.

Como se puede observar en el Cuadro 7, la composición del valor agregado industrial en 1974 refleja la presencia de un patrón de especialización en las ramas del "complejo metalmeccánico" (que incluye un conjunto de sectores que producen autos, bienes de capitales y de consumo duraderos, equipamiento para la agricultura, etc.). Éstas son industrias que hacen uso intensivo de ingeniería de diseño de producto, así como mano de obra calificada en la producción y ensamble de partes y piezas.

En los dos países tecnológicamente más avanzados de la región (Argentina y Brasil) esos sectores representaban alrededor del 30% de la producción industrial, mientras que en varios otros países (Chile, México y Perú), donde no se había alcanzado aún el mismo nivel de complejidad del tejido industrial, el complejo metalmeccánico constituía el 20% del valor agregado manufacturero.

Es importante subrayar el alto grado de idiosincrasia en que se desarrolló el sector metalmeccánico en las primeras etapas del proceso de sustitución de importaciones.

Partiendo de capacidades tecnológicas internas bastante pobres, muchas pequeñas empresas de carácter familiar gradualmente lograron expandirse copiando diseños de productos extranjeros anticuados, realizando "ingeniería reversa" y abasteciéndose con piezas y partes construidas por ellas mismas. Al mismo tiempo, esas empresas fueron acumulando habilidades de ingeniería y destrezas tecnológicas de tipo "desincorporado" que complementaban la evolución gradual de su maquinaria y equipo.

En un nivel más global, este proceso conllevó el desarrollo acumulativo de una "cultura" industrial doméstica previamente inexistente en la región. Ese proceso requirió la difusión y absorción de prácticas, estándares de control de calidad, límites de tolerancia, reglas de subcontratación, etc., que las empresas domésticas no estaban acostumbradas a utilizar previamente.

Sin embargo, ese modelo de organización industrial presentaba también muchos elementos de debilidad que compli-

carían notablemente su capacidad competitiva de largo plazo en un contexto de apertura de la economía: escalas de planta inadecuadas, alto grado de integración vertical, naturaleza *ad-hoc* y muchas veces artesanal de los *lay-out* de planta localmente instalados, imperfecta información tecnológica de los empresarios locales, etc. Ello fue particularmente notorio hacia fines de los setenta cuando comienza a difundirse rápidamente en el mundo una nueva generación de productos y procesos productivos asociados al comando numérico, la informática y los principios de la "manufactura flexible" que llegan con varios años de atraso al escenario latinoamericano, tanto en la esfera del uso como de la producción.

El retraso tecnológico de las empresas metalmecánicas de América Latina aumentó notablemente en pocos años, haciendo más difícil de sostener su posición competitiva. La liberalización comercial agravó aun más la situación.

Lo que se dijo hasta ahora sugiere que, a pesar del hecho de que muchas empresas y sectores lograron conseguir importantes tasas de aumento de la productividad y acumular una cantidad importante de conocimientos tecnológicos a lo largo de la ISI, en términos más generales también es cierto que estos países no logran terminar de cerrar la brecha relativa con la frontera tecnológica internacional.

Después de un período exitoso (la década de los sesenta y la primera mitad de los setenta) en el cual la distancia relativa experimentó una cierta reducción, la misma empezó a ampliarse cuando dicha frontera tecnológica se desplazó hacia productos y procesos controlados numéricamente. Esto fue particularmente relevante en los sectores metalmecánicos, en los cuales una nueva generación de productos y procesos más sofisticados comenzó a difundirse a nivel internacional a fines de los setenta.

Es en este contexto que países como Argentina, Brasil, México o Colombia deciden avanzar en el proceso de industrialización, introduciendo subsidios fiscales para la expansión y la profundización del desarrollo de los sectores procesadores de recursos naturales, algunos de los cuales ya se ha-

bían establecidos en los años cincuenta y sesenta, pero que son modernizados de forma significativa a fines de los setenta y en los años ochenta. Estos subsidios fiscales indujeron la difusión de una nueva generación de plantas fabriles, caracterizadas por una alta intensidad de capital y por la utilización de tecnologías similares a las del "estado del arte", para la producción de productos petroquímicos, aluminio, celulosa y papel, acero, aceites vegetales, etc. Éstas forman parte de lo que se ha dado en llamar la "segunda fase" de la sustitución de importaciones, que incluyó un proceso de "profundización del capital" (*capital deepening*), tanto en términos de los sectores escogidos para la expansión, como en términos de las tecnologías de producción utilizadas.

En el caso de Chile, en cambio, la expansión de estas ramas productivas no ocurre en base a estímulos promocionales de carácter ortodoxo, aun cuando resulta innegable el hecho de que hubo subsidios, por ejemplo: en la expansión de la base forestal que fundamentó el posterior desarrollo de las plantas exportadoras de celulosa y papel.

En este último caso, la transición hacia las industrias procesadoras de recursos naturales recibió el impulso de la política de apertura externa y de liberalización de la economía que el país implementa a partir de mediados de los años setenta.

Como resultado de esta orientación del crecimiento industrial, el peso de los sectores de alimentos y *commodities* creció en la Argentina desde 36,5% en 1974 hasta 46,7% del total de la producción manufacturera en 1990; en Brasil de 36,9% a 39,7% en 1990; en Perú de 39,4% en 1974 a 45,2% en 1990; en Colombia de 48,7% a 51,2% y en Chile de 50,9% a 55,3% en 1990. También en México, donde el peso de los sectores de alimentos es menor, la importancia relativa de los *commodities* industriales se incrementa de 18,3% en 1974 a 21,0% en 1990.

Por el contrario, se reduce el peso de los sectores metalme-cánicos. En algunos casos (en Chile, por ejemplo), esto asumió dimensiones dramáticas; por el contrario, en Brasil la contracción relativa del complejo mecánico fue mucho más leve.

Las nuevas plantas procesadoras de recursos naturales

CUADRO 7
Composición del valor agregado industrial en algunos países latinoamericanos

	<i>Argentina</i>			<i>Brasil</i>			<i>Chile</i>			<i>Colombia</i>			<i>México</i>			<i>Perú</i>		
	74	90	93	74	90	94	74	90	94	74	90	94	74	90	94	74	90	94
I	17,1	14,3	17,6	23,3	22,9	23,6	14,0	10,2	10,2	9,6	9,6	10,6	13,3	12,3	13,9	9,2	6,2	5,2
II	10,5	8,5	13,5	7,7	7,0	8,7	6,9	2,3	2,3	4,5	4,3	6,9	6,0	9,5	10,8	8,3	5,3	3,6
I+II	27,5	22,8	31,0	31,0	29,9	32,3	20,9	12,5	12,5	14,0	13,9	17,5	19,3	21,8	24,7	17,5	11,5	8,8
III	20,3	24,3	21,0	14,6	15,2	14,9	26	33,8	36,6	29,2	31,1	29,0	29,9	25,8	25,7	27,6	31,7	32,6
IV	16,1	22,4	16,6	22,3	24,4	25,8	24,9	21,5	19,3	19,5	20,0	20,8	18,3	21,0	20,8	11,8	13,5	12,6
III +IV	36,5	46,7	37,6	36,9	39,7	40,7	50,9	55,3	56,0	48,7	51,2	49,8	48,2	46,8	46,5	39,4	45,2	45,2
V	36,0	30,5	31,4	32,1	30,5	27,0	28,2	32,2	31,5	37,3	34,9	32,7	32,5	31,4	28,8	43,1	43,4	46,0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
ICE	0,33			0,27			0,63			0,33			0,27			0,62		

CUADRO 8
Coeficientes de importación en algunos países latinoamericanos

	<i>Argentina</i>			<i>Brasil</i>			<i>Chile</i>			<i>Colombia</i>			<i>México</i>			<i>Perú</i>		
	74	90	92	74	90	94	74	90	94	74	90	94	74	90	94	74	90	94
I	10,8	13,7	48,9	22,8	17,0	22,6	119,9	239,2	233,2	59,9	97,9	113,4	33,7	71,8		93,3	95,9	216,1
II	2,4	4,8	22,8	8,9	6,5	17,9	100,5	231,3	259,8	55,8	44,2	118,8	29,5	30,2		29,3	36,9	187,0
I+II	7,8	10,3	36,4	18,1	13,8	21,2	114,1	237,5	239,4	58,5	76,9	115,6	32,0	50,6		71,8	71,4	206,1
III	0,5	0,2	2,8	2,3	3,0	5,7	37,2	5,6	7,4	3,4	2,2	5,6	2,5	6,4		4,7	5,1	6,1
IV	26,7	8,9	24,1	27,3	7,2	10,7	50,9	60,8	63,8	48,2	45,2	47,1	17,8	20,3		29,3	19,7	36,6
III																		
+IV	10,5	3,3	10,6	15,9	5,4	8,8	43,5	25,5	26,3	20,3	18,8	22,9	7,9	12,0		13,5	8,9	13,7
V	2,7	1,9	8,3	3,1	2,8	5,2	15,8	23,3	37,4	6,1	6,5	13,1	3,6	8,6		3,6	2,3	6,2
Total	7,2	4,1	16,6	13,1	6,7	11,5	48,3	54,4	60,4	20,9	23,9	35,9	11,0	19,1		15,8	10,3	19,9

FUENTE: CEPAL, Programa PADI y elaboración propia.

I = METALMECÁNICA GENERAL (CIU 381, 382, 383, 385).

II = EQUIPO DE TRANSPORTE (CIU 384).

III = ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO (CIU 311, 313, 314).

IV = *COMMODITIES* (CIU 341, 351, 354, 355, 356, 371, 372).³

V = INDUSTRIAS TRADICIONALES (CIU 321, 322, 323, 324, 331, 332, 352, 361, 362, 369, 390).

3. En el caso de Chile no ha sido incluido el sector relativo a la producción de cobre industrial (CIU 372).

llevaron a una rápida expansión de las exportaciones. El peso de las exportaciones de alimentos y *commodities* se incrementó notablemente. En el caso de Argentina los *commodities* pasaron de 12,8% del total en 1974 a 25,3% en 1990; en Brasil de 7,1% a 35,4% en 1990; en México de 23,8% a 27,8% y en Colombia de 15,7% a 22,7% en ese mismo período. En Chile, en cambio, son las industrias de alimentos procesados las que incrementan su participación, pasando de 13,8% en 1974 a 38,0% en 1990.

Los datos nos muestran también que, frente a un claro éxito exportador de los *commodities* y los alimentos, hay un empeoramiento del déficit comercial esencialmente por la creciente incapacidad del complejo metalmeccánico de competir en el mercado interno con las importaciones. En la práctica sólo Brasil logra mejorar, a partir de 1974, su balance comercial y mantener un superávit hasta 1994. El espectacular incremento de los coeficientes de importación confirma este fenómeno (Cuadro 8).

A partir de 1990 se puede observar un nuevo hecho de interés que examinamos a continuación. Nos referimos al claro proceso de resurgimiento que —excepción hecha del caso chileno— experimenta la industria automotriz.

En efecto, muchas plantas del sector automotor han pasado recientemente por un profundo proceso de reestructuración asociado a un cambio significativo en las estrategias de mercado de las firmas involucradas. De un modelo organizacional de alto nivel de integración vertical, elevado autoaprovisionamiento de partes y piezas y con un esfuerzo considerable de “ingeniería adaptativa” llevada a cabo en cada establecimiento fabril, nos estamos moviendo hacia fábricas que funcionan con menor nivel de integración vertical, mayor aprovisionamiento externo de partes y subconjuntos, menores esfuerzos de ingeniería de fábrica, etc. En otros términos, nos estamos moviendo hacia un modelo organizacional más cercano al montaje o ensamble de componentes importados que a la fabricación doméstica integrada.

Junto al fenómeno anterior, también resalta en los casos

de Chile, Argentina y México la contracción del restante conjunto de actividades del campo metalmecánico —productoras de bienes de capital, maquinaria agrícola, máquinas herramienta, etc.— que son relativamente intensivas en valor agregado doméstico, en esfuerzos de ingeniería de planta y de mayor impacto sobre la capacidad tecnológica local. Los esfuerzos de investigación y desarrollo de productos y procesos productivos nuevos han disminuido, y las firmas locales de estas ramas productivas aparecen ahora como más proclives a operar como representantes y licenciarios de marcas internacionales de lo que lo hicieran décadas atrás.

En el caso de Brasil, la destrucción de las capacidades domésticas de ingeniería parece menos dramática en comparación con los otros países mencionados; sin embargo, también en este caso, la dirección general del proceso de reestructuración muestra rasgos parecidos.

c) Diferencias entre países en desempeño y resultados

A pesar de que este movimiento hacia las industrias procesadoras de recursos naturales debe verse como un hecho relativamente generalizado en la estructura productiva de la región, no debe perderse de vista el hecho de que existen diferencias entre países en la forma que adoptó este proceso de transformación estructural y que dichas diferencias son importantes a la hora de evaluar la sustentabilidad de largo plazo del proceso de mutación estructural a que hacemos referencia. En efecto, el Índice de Cambio Estructural (ICE)⁴ reflejado en la última línea del Cuadro 7, nos muestra un valor más

4. El ICE es un indicador elaborado por la ONUDI para medir la intensidad de los cambios en las estructuras industriales. Su cálculo se basa en las variaciones del peso relativo de cada sector, entre un año base y un año final, dentro del valor agregado industrial total de un país determinado. Por lo tanto, no mide la "dirección" de un cambio determinado (es decir que no indica si una estructura evolucionó hacia los *commodities* o hacia la metalmecánica), sino el tamaño de las modificaciones ocurridas.

elevado para Chile que para México o Brasil, dando cuenta con ello del hecho de que los cambios de la estructura productiva fueron bastante más radicales en el caso chileno que en los otros dos países; Argentina y Colombia aparecen en una posición intermedia.

Como se sugirió anteriormente, el Cuadro 7 confirma el hecho de que Brasil logró preservar, en mayor medida que los restantes países aquí estudiados, sus sectores metalmeccánicos y de bienes de capital que son más intensivos en el uso de ingeniería doméstica, y particularmente importantes como fuente de desarrollo de la capacidad tecnológica local. A diferencia del caso brasilero, dichos sectores sufrieron un claro retroceso en Chile, y en medida algo menor pero también significativa, en la Argentina, que era el único país que, al comienzo del período considerado, presentaba un complejo metalmeccánico del mismo nivel de desarrollo que Brasil. En este sentido parecería que, aun dentro de un proceso de reestructuración que tiene múltiples rasgos en común asociados a la mayor explotación de los recursos naturales y de "retorno" hacia las ventajas comparativas estáticas, han ido creciendo las diferencias entre las diversos aparatos productivos nacionales, con Brasil preservando más de su acervo histórico en industrias ingeniería-intensivas y sus capacidades tecnológicas acumuladas que otros países de la región.

También los indicadores del sector externo nos muestran la presencia de importantes diferencias entre países. Así, el análisis de los coeficientes de importación del Cuadro 8 nos marca algunos temas de importancia. Por un lado, aparecen los casos de Chile y México,⁵ donde tanto los coeficientes de exportación como los de importación experimentan un fuerte incremento en el curso del período estudiado, en tanto que,

5. En realidad, se pueden apreciar diferencias también entre estos dos países en el sentido de que, mientras Chile orienta su esfuerzo exportador hacia los alimentos y los *commodities*, México lo hace más bien hacia los automóviles y los productos electrónicos. Sin embargo, en los dos casos los principales aumentos de importaciones se concentran en la metalmeccánica.

por otro lado, Argentina, Brasil y Colombia nos enfrentan con tres situaciones diferentes. En el primer caso, el aumento más relevante fue el de los coeficientes de importación; Brasil, en cambio, logró un incremento significativo del coeficiente de exportaciones sin que sus importaciones experimentaran un aumento relevante, y, finalmente, Colombia alcanzó un incremento algo menor de su capacidad exportadora, acompañado de un aumento del coeficiente de importaciones que ya era relativamente alto al comienzo del período considerado. Todo esto lleva a que el balance comercial del sector manufacturero de cada país haya experimentado suertes diferentes. Pasa de positivo a negativo en Argentina y Chile, alcanza un notable superávit en Brasil y empeora en Colombia y más aún, en México.

Para poder explicar estos comportamientos diferentes hay que tener en cuenta una serie de determinantes de tipo estructural, macroeconómico e institucional.⁶ En ese sentido podemos decir que es muy probable que el mayor nivel de complejidad alcanzado por los sectores metalmeccánicos, el tamaño del mercado interno, la presencia de políticas industriales "depresivas" y un cierto grado de protección mantenido hasta comienzos de los noventa, influyeron fuertemente en el caso de Brasil para que este país mantuviera una estructura industrial orientada hacia sectores dinámicos y tecnológicamente avanzados en medida mayor que los otros países de la región.

De la misma manera, en el caso opuesto, en Chile la combinación de una liberalización comercial radical unida a una creciente apreciación cambiaria, un mercado interno relativamente pequeño, la ausencia de mercados regionales cercanos de cierta magnitud, la ausencia de políticas industriales hacia los sectores productores de bienes de capital y la disponibilidad de abundantes recursos naturales explotables en el corto y mediano plazo, hicieron que se produjera un proceso de desindustria-

6. Véase al respecto el trabajo de Bielschowsky y Stumpo citado en la bibliografía.

lización y que la producción se orientara hacia las semimanufacturas y los *commodities* basados en recursos naturales.

IV. RASGOS MESO Y MICROECONÓMICOS DEL NUEVO ESCENARIO DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL

Hasta aquí hemos examinado el proceso de reestructuración industrial de América Latina de los años ochenta en un nivel relativamente alto de agregación, mostrando que ha habido un marcado cambio en la composición del producto manufacturero como consecuencia de las políticas de estabilización macroeconómica y de reforma estructural. Las industrias procesadoras de materias primas han alcanzado un mucho mayor éxito relativo que aquellas otras intensivas en el uso de mano de obra o de servicios de ingeniería y, como consecuencia de ello, han ganado participación relativa en el producto industrial. Las ramas textiles, los calzados y la producción metalmeccánica agrupan al conjunto de sectores que más han sufrido el impacto de la liberalización comercial y de la desregulación de la economía, contrayendo significativamente su volumen de producción y su nivel de empleo. La tasa de mortalidad empresarial en dichos sectores ha sido anormalmente alta, particularmente entre firmas pequeñas y medianas de origen familiar, como veremos a lo largo de esta sección.

Como dijéramos en los párrafos introductorios de esta monografía, el proceso de reestructuración socioeconómica de los años ochenta puede ser examinado a nivel macro, pero también puede serlo en un plano mucho más desagregado mirando los cambios que han ido ocurriendo en la estructura y comportamiento de ramas enteras de actividad, o aun en el planeamiento y la organización del trabajo de empresas particulares. Historias de éxito y fracaso, de adaptación adecuada o inadecuada al nuevo "modelo de regulación" de la actividad productiva, pueden ser contadas en estos diversos planos, razón por la que surge una nueva cuestión de coherencia entre la "lectura" macro, meso y microeconómica de lo ocurrido

durante el proceso de transición al nuevo régimen de políticas públicas de los años noventa. En esta sección nos ocuparemos de la "lectura" meso y micro de los hechos observados.

A fin de proseguir hacia estos planos más desagregados de análisis económico, hemos elegido dos tópicos particulares en torno a los cuales armar nuestra argumentación. El primero de ellos se refiere al hecho de que los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural están lejos de haber sido neutrales, entre firmas de distinto tipo, cuando comparamos su impacto sobre pequeñas y medianas empresas de naturaleza familiar *vis à vis* grandes conglomerados domésticos y subsidiarias locales de empresas transnacionales. Tanto por el claro sesgo contra la producción pública como por el impacto diferencial que dichos programas han tenido sobre el acceso de las empresas a los mercados de factores —particularmente el de capital—, dichos cambios en el régimen global de políticas públicas han funcionado en los hechos como un fuerte mecanismo selectivo no neutral, favoreciendo la concentración económica en los varios países de la región. El segundo de los temas que trataremos aquí se refiere al hecho de que los cambios recientes en la organización del trabajo, a nivel de planta fabril individual, están teniendo un fuerte sesgo ahorrador de mano de obra, afectando tanto el nivel como la composición de la fuerza de trabajo empleada. En otros términos: los programas de estabilización macroeconómica y reforma estructural han favorecido la concentración económica y deteriorado la capacidad de las economías de la región, para absorber mano de obra en el ámbito de la producción manufacturera. Consideramos a continuación ambos temas.

1. El cambiante rol de las PYMES, las transnacionales y los grandes conglomerados de capital local en la producción manufacturera

Las empresas industriales normalmente pertenecen a uno de cuatro colectivos bien diferenciados. Éstos son: 1. el

subconjunto de pequeñas y medianas empresas, muchas de ellas de propiedad familiar; 2. el subconjunto de grandes firmas de capital nacional y de conglomerados domésticos; 3. el subconjunto de subsidiarias locales de empresas transnacionales; 4. el subconjunto de empresas públicas. Existen grandes diferencias en los modelos de organización del trabajo, en la intensidad de capital, en el acceso a los mercados de factores —particularmente al de capital de largo plazo—, en las capacidades tecnológicas, etc., de las firmas prototípicas de estos colectivos empresarios. Los recientes cambios en el régimen global de políticas públicas están lejos de haber sido neutrales en su impacto sobre los mismos y ello ha desencadenado un significativo fenómeno de concentración económica en el ámbito de la producción manufacturera.

Pensemos primero en el vasto universo de PYMES —pequeñas y medianas empresas, muchas de ellas de estructura y propiedad aún familiar— fuertemente representadas en la producción de bienes, como calzado, máquinas herramienta, muebles o vestuario. En todos estos sectores se observa una elevada tasa de mortalidad empresarial durante el curso de los años ochenta, como consecuencia, primero, de la severa contracción en la demanda doméstica que sigue a los programas de estabilización macroeconómica y, posteriormente, por las dificultades que este grupo de empresas ha tenido para adaptarse a la apertura de la economía y a un régimen competitivo más riguroso, disciplinado por la competencia externa. Las firmas de este colectivo empresario han tenido más dificultad para acceder a los mercados de capital, por su falta de acceso a garantías bancarias aceptables, y a los mercados de tecnología, por su proverbial falta de información. Su grado de percepción sobre la naturaleza de los cambios del régimen global de políticas públicas ha sido sumamente imperfecto y también sus esfuerzos de adaptación al nuevo modelo de organización industrial (A. Misala, 1992; F. Boscherini y G. Yoguel, 1996). Comenzando con procesos productivos y diseños de productos anticuados, con plantas fabriles que aún mantienen mucho de la organización del trabajo de épocas anteriores a la reciente

revolución de la "manufactura flexible", y de una estructura gerencial y empresarial de corte familiar a la que le ha resultado difícil asimilar las complejidades de los principios organizativos del "justo a tiempo" y de la "calidad total", muchas de las PYMES han encontrado imposible sobrevivir en la atmósfera mucho más competitiva de los años noventa (Castillo y Maggi, 1995; Kosacoff, 1995, etc.). Las adquisiciones y compras de empresas, los *take overs* no amistosos y una elevada tasa de quiebras muestran que en dichas industrias muchas veces tanto como la mitad de la población empresarial tuvo que abandonar forzosamente el mercado.

Muchos de los que sobrevivieron lograron hacerlo simplemente porque modificaron significativamente la naturaleza de su operatoria, dando preeminencia a las actividades financieras y especulativas y abandonando relativamente sus preocupaciones por lo ingenieril y productivo (Misala, 1992). Alternativamente, otros pudieron hacerlo transformándose en subcontratistas de grandes firmas transnacionales (Posthuma, 1995) o manteniéndose aislados en pequeños nichos de mercado. Sólo unos pocos lo hicieron invirtiendo y mejorando significativamente sus plantas fabriles y sus capacidades tecnológicas, reentrenando su mano de obra y cambiando de manera profunda sus principios de *management* y administración empresarial. En años recientes se observa que, dentro de este último grupo, han aumentado las compras de equipamiento extranjero y la toma de licencias internacionales de nuevos productos y procesos productivos. El *leasing* y el *franchising* de grandes cadenas transnacionales han comenzado a entrar de manera incipiente en este colectivo empresarial.

Un segundo colectivo empresarial es aquel constituido por los grandes conglomerados de capital nacional fuertemente involucrados en las ramas de industria procesadoras de recursos naturales, produciendo celulosa y papel, aceites vegetales, hierro y acero, productos petroquímicos, etc. A diferencia del universo de PYMES, este colectivo empresarial ha logrado un avance espectacular dentro de la escena productiva regional en el curso de los años ochenta (R. Bisang, 1995; J. Garrido,

1994;). Un extenso número de nuevas plantas fabriles de alta intensidad de capital, muy cercanas al "estado del arte" internacional, ha hecho aparición en años recientes, gran parte de las cuales son de propiedad de estos conglomerados de capital nacional. Estas plantas han contado con generosos subsidios fiscales y otras formas de apoyo público (R. Bisang, G. Burachik y J. Katz, 1996), especialmente en los casos de Argentina y Brasil. Como explicamos en nuestra sección anterior, muchas de estas plantas fueron originalmente pensadas para satisfacer la demanda interna de dichos países —no así en el caso de Chile (A. Díaz, 1995; G. Stumpo, 1995)— y debieron posteriormente reprogramar su estrategia operativa volcándose a la exportación cuando la contracción del mercado doméstico, a raíz de los programas de estabilización macroeconómica hizo que la capacidad instalada resultara redundante en relación con un mercado interno que sufrió contracciones a veces de hasta la mitad de lo previsto. En fechas más recientes, muchos de estos grandes conglomerados de capital nacional han entrado en un sinnúmero de acuerdos y alianzas estratégicas con casas bancarias multinacionales, y con subcontratistas o firmas de ingeniería del exterior, a efectos de participar en los programas de privatización de los activos del sector público, que fueron saliendo a la venta, como parte de la estrategia global de desarrollo de distintos países de la región. Su poder de mercado ha aumentado aun más dentro de la escena productiva local a raíz de estos acuerdos de asociación con grupos transnacionales.

Un tercer subconjunto de firmas que reclama atención es el de las subsidiarias locales de firmas multinacionales, fuertemente involucradas en la producción de automóviles, productos petroquímicos, medicamentos, etc. El flujo de inversión extranjera directa de carácter industrial hacia América Latina se contrajo significativamente en el curso de los años ochenta, momento en el que diversas firmas multinacionales decidieron dejar los mercados de Argentina, Chile, Colombia —menos marcado como fenómeno en el caso de Brasil— ante la contracción de la demanda interna y la turbulencia econó-

mico-social prevalente. Algunas de estas firmas han hecho esfuerzos por volver hacia dichos países hacia el fin de los años ochenta y, en años recientes, en el primer lustro de los noventa. Este retorno, sin embargo, muchas veces ha sido parte de una estrategia mucho más globalizada de funcionamiento multinacional, y no ya con la perspectiva de abastecer casi exclusivamente el mercado local de los países receptores. El avance ocurrido en programas de integración regional, como son el Mercosur, el Nafta, etc., han llevado a que dichas estrategias de operación globalizada adoptaran un carácter más permanente en la perspectiva de estas empresas y que sus directorios buscaran nuevas formas organizacionales para adaptarse a ellas. La privatización de activos del sector público y la compra a precios de descarte de los certificados de la deuda en los mercados secundarios de dichos papeles brindaron un vasto conjunto de oportunidades para que viejas y nuevas firmas transnacionales expandieran sus intereses en la región, aumentando su participación relativa en el producto bruto de gran parte de los países de la misma.

Un cuarto, y último, colectivo empresario que requiere ser examinado es el de las grandes empresas del Estado, que históricamente tuvieron un rol protagónico en campos como la explotación petrolera, la producción de hierro y acero, los minerales, etc. Muchas de estas empresas han constituido el eje de las privatizaciones llevadas a cabo en años recientes en la región. En muchos casos dichas privatizaciones han sido llevadas a cabo, primordialmente, por razones fiscales de corto plazo, con el propósito de generar recursos a las arcas gubernamentales. En otros —quizás los menos— el objetivo era más el de mejorar la eficiencia microeconómica del aparato productivo, saliendo de escenarios de monopolio y buscando, por la vía del fraccionamiento de las firmas, generar nuevas formas de competencia destinadas a favorecer al consumidor final de los servicios. Diversos ejemplos de esta índole pueden ser encontrados en el campo de la generación y distribución de energía, en telecomunicaciones, etc., siendo el caso de Chile quizás el que más ha avanzado en esta dirección. Resulta di-

ficil efectuar un balance final acerca del éxito o fracaso de lo ocurrido en esta materia, pero, independientemente de dicho balance, lo cierto es que el colectivo de grandes firmas estatales ha perdido considerable presencia en la región, cayendo su participación relativa dentro del producto bruto manufacturero y global de manera significativa.

Cada uno de estos cuatro grandes colectivos empresarios ha debido enfrentar distintos tipos de desafíos y de nuevas oportunidades, en años recientes, ante el cambio en el régimen global de políticas públicas. Su capacidad de adaptación al nuevo conjunto de reglas del juego ha sido muy diferente y, en razón de ello, su performance relativa exhibe notables diferencias. Las empresas pequeñas y medianas —muchas de ellas de propiedad y organización familiar—, así como las grandes empresas públicas, han perdido considerable terreno en el curso de los últimos años a lo largo de la región, lo que ha derivado en un fuerte aumento de la concentración económica, tanto en sectores particulares de industria como dentro del conjunto de la actividad económica global de cada sociedad. Treinta por ciento, o aun mas, del producto industrial de cada uno de los países de la región se encuentra actualmente controlado por algo así como una veintena de grandes empresas, ya sean conglomerados de capital nacional o subsidiarias de firmas transnacionales (R. Paredes y J. M. Sánchez, 1995; R. Bisang, 1995; E. Obstchatko, 1996).

2. El sesgo ahorrador de factores de los cambios recientes en la estructura productiva y en la organización de la producción a nivel de empresas

El proceso de reestructuración industrial que hasta aquí hemos venido examinando ha tenido lugar en contextos macroeconómicos sumamente inestables y de gran turbulencia social. Uno de los rasgos centrales de dicho proceso ha sido la dramática contracción de la inversión bruta, tanto privada como pública. Pese a lo anterior, sin embargo, es importante

comprender que la tasa de inversión en sectores particulares de industria —por ejemplo, en las ramas procesadoras de recursos naturales en las que se pusieron en funcionamiento plantas fabriles de gran porte y cercanas al “estado del arte” internacional— se mantuvo significativamente alta aun en un contexto de caída de la inversión global. Como consecuencia de lo anterior, debemos suponer que el peso relativo de las ramas productivas intensivas en capital ha aumentado considerablemente dentro de cada economía, en tanto que las ramas relativamente intensivas en el uso de mano de obra o de conocimientos tecnológicos y servicios de ingeniería ha caído de manera significativa.

Las nuevas plantas procesadoras de recursos naturales requieren poca gente. Normalmente son altamente automatizadas, *machine-paced* —esto es, su ritmo de trabajo está dado por los subprocesos básicos empleados y no por la organización del trabajo fabril—, el conjunto de bienes producidos está altamente standarizado, no requieren de grandes esfuerzos de ingeniería en materia de diseño de producto y prácticamente no usan mano de obra de baja calificación (Obstchatko, 1996).

Por otro lado, la reestructuración del aparato productivo en las ramas de industria intensivas en el uso de mano de obra, o de servicios de ingeniería y de organización y métodos de trabajo —calzado, vestuario, textiles, maquinas herramienta, equipamiento agrícola, etc.—, ha derivado en una fuerte contracción en el empleo de empleados administrativos así como de operarios y técnicos de planta. A medida que las firmas fueron avanzando en la desverticalización de sus procesos productivos, en la subcontratación a terceros de partes, componentes y servicios, y en la incorporación de un más alto contenido unitario de importaciones en sus productos finales, el efecto ahorrador de mano de obra ha resultado más visible. Estos procesos trajeron involucrada la introducción de infinidad de cambios tecnológicos “desincorporados”, ahorradores de mano de obra. Muchas firmas comprobaron que podían producir el mismo producto, o quizás más, con la mitad o aun un

tercio de la mano de obra anteriormente empleada. La productividad del trabajo ha crecido significativamente en tanto que el desempleo estructural comenzó a aparecer como una preocupación central de diversos países de la región, Argentina o Brasil entre ellos (J. Katz, 1996). En muchos de los países esto ha ocurrido conjuntamente con un fuerte debilitamiento de la estructura sindical, y en el marco de un cambio radical en las relaciones laborales y en las instituciones prototípicas del mercado de trabajo. El despido simplificado y las formas flexibles de contratación han experimentado un fuerte avance, si comparamos con el funcionamiento de una o dos décadas atrás.

Desde una perspectiva general, podemos pensar que los empresarios se agrupan en tres grandes categorías en términos de su reacción frente a la reestructuración de sus plantas fabriles y de sus estrategias de largo plazo (Kosacoff, 1995). Están, por un lado, aquellas firmas “proactivas” en las que la adaptación al nuevo conjunto de reglas del juego ha significado nuevas inversiones físicas, la expansión de la capacidad instalada, el cambio en el *mix* y la naturaleza de los productos fabricados, el reentrenamiento del personal, el cambio en las relaciones sindicales, etc. En adición a las industrias procesadoras de recursos naturales, a las que ya hemos hecho mención anteriormente, debemos también incluir en este grupo a la industria automotriz —particularmente, la mexicana y en menor medida, las de Brasil y Argentina (H. Shaiken y, I. Mankita, 1994)—. Por otro lado, resulta también factible identificar a un significativo subconjunto empresario que ha adoptado una actitud “defensiva” frente a los hechos y que ha concentrado su respuesta en el ahorro relativo de mano de obra a través de la introducción de múltiples cambios tecnológicos “desincorporados” en la organización del trabajo, en el grado de integración vertical de sus plantas, en la subcontratación de insumos intermedios y servicios, etc. (Kosacoff *et al.*, 1996). En ambos grupos la relación capital/trabajo ha crecido significativamente —mucho más en el primero que en el segundo— y también lo ha hecho la productividad laboral. La

sustitución de capital por trabajo y los cambios tecnológicos ahorradores de mano de obra han jugado un papel importante en ambos tipos de situaciones (Katz, 1996).

Existe, sin duda, un tercer grupo de empresas —sumamente significativo en número, todavía— en las que la adaptación a las nuevas circunstancias ha sido mínima o ni siquiera se ha intentado. La tasa de mortalidad empresarial es sumamente elevada en este subgrupo de firmas, y ello habrá de continuar en el futuro. Inercia, imperfecta información, dificultad de acceso a los mercados de factores —particularmente, al crédito de largo plazo— y de tecnología, etc., aparecen como las principales explicaciones de estas situaciones. Dada la significativa magnitud de este subconjunto empresarial, resulta fácil comprender por qué la heterogeneidad estructural ha ido en aumento en el interior de los varios países, y por qué un amplio sector de la comunidad siente fuertemente amenazada su supervivencia ante el cambio en el régimen de políticas macroeconómicas implementado en años recientes.

En resumen: podemos describir una incompleta e imperfecta transición a un nuevo modelo de organización social de la producción, en el que la concentración económica ha aumentado respecto al pasado inmediato y en el que escasamente se están generando nuevas oportunidades de empleo. La productividad laboral ha experimentado avances muy significativos en diversas ramas de industria, pero la heterogeneidad estructural hace que las mejoras no sean generalizadas ni involucren a la totalidad de la fuerza de trabajo. Todo esto está ocurriendo en una estructura industrial que de partida estaba muy detrás de los estándares internacionales de productividad laboral. ¿Podemos esperar que la dinámica hasta aquí descrita habrá de evolucionar cerrando eventualmente la brecha relativa que separa a estos países de la frontera tecnológica internacional? Y, si esto fuera así en el agregado, ¿qué diferencias interindustriales debemos esperar que aparezcan? Estas preguntas constituyen el tema que examinaremos en el curso de nuestra próxima, y última, sección.

V. LA BRECHA RELATIVA DE PRODUCTIVIDAD

En esta sección se intenta explorar el tema de la brecha relativa de productividad que separa a la región de la frontera tecnológica internacional.

Una alternativa para estudiar los procesos de convergencia pasa por formular un modelo de crecimiento estructural y, a partir del mismo, estimar una versión reducida para las "variables exógenas". Este procedimiento, que ha sido típicamente utilizados en la literatura empírica de las llamadas "nuevas teorías de crecimiento endógeno", supone que el investigador conoce el "verdadero modelo" y, por ende, que no incurre en sesgos de especificación.

Por otro lado, un camino alternativo consiste en investigar el problema a partir del estudio de las propiedades estocásticas de las series de tiempo involucradas y, luego, formular un marco interpretativo para los hallazgos obtenidos. Este enfoque tiene la ventaja de que exime al investigador de formular un modelo causal *a priori*, y además ha mostrado capacidades predictivas superiores a las aproximaciones más convencionales (Dickey y Fuller, 1979; Doornik y Hendry, 1994).

Si se sigue este último camino, luego de estudiar el grado de integración de las series e identificar su proceso estocástico generador, se busca una representación estacionaria de ellas y, mediante sendas estimaciones por Mínimos Cuadrados Recursivos conjuntamente con Tests de Chow secuenciales, se procede a identificar quiebres estructurales tanto en los niveles como en las tendencias de cada serie.

Esta metodología se aplicó a las series de productividad laboral de América Latina y de Estados Unidos, en los rubros siguientes: total manufacturero, alimentos/bebidas/tabaco, *commodities* industriales, maquinaria y equipo, e industrias tradicionales (según la clasificación dada más arriba). Las pruebas del orden de integración de las series se basaron en tests de Dickey-Fuller aumentados con rezagos variables para cada serie y una tendencia determinística. En ninguno de los casos se pudo rechazar la hipótesis nula de que las series

son integradas de orden uno. Se trabajó entonces en términos de tasas de crecimiento de la productividad laboral. Los resultados obtenidos que surgen de estimar el Modelo (1), se presentan en los apartados que siguen.:

Modelo (1)

$$(1) \text{Dln}(Q/L)_{ijt} = \alpha + \beta \text{Trend} + \sum_{h=1}^K [\gamma_h D_{ijh} + \delta_h (D_{ijh} * \text{Trend})] + e_{ijt}$$

donde:

i = sector

j = región (América Latina o USA)

D_{ijh} = variable muda que toma el valor 0 ó 1 según exista evidencia o no de cambio estructural en el período h.

K = número de posibles cambios estructurales identificados.

e_{ijt} = $N(0, \sigma^2)$

1. "¿Cerrando la brecha o perdiendo terreno relativo?"

La experiencia de los años setenta, ochenta y noventa

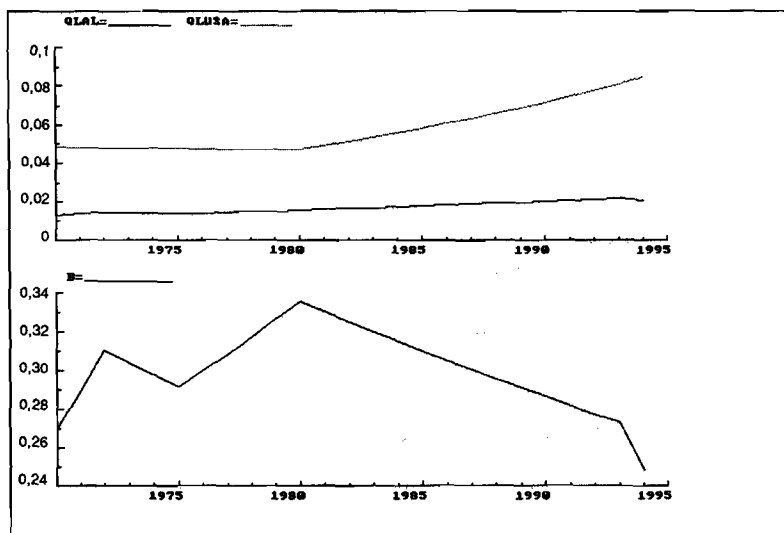
En el Gráfico 1 se muestran los resultados obtenidos para el total de la industria manufacturera al comparar la productividad laboral de América Latina con la de Estados Unidos entre 1970 y 1994. En el segmento superior izquierdo del gráfico aparecen los logaritmos de la productividad laboral de las dos regiones, en el segmento superior derecho se muestran las mismas series pero traslapadas de manera de ajustar las medias de la series, simulando así condiciones iniciales idénticas; finalmente en el segmento inferior se muestra la evolución de las tasas de crecimiento de la productividad y se identifican las discontinuidades de cada serie.

En términos generales América Latina tenía hacia 1970 una productividad laboral industrial que era tan sólo un 26,5% de la estadounidense. Se inició luego un proceso de convergen-

cia que coincidió con la crisis petrolera y con una caída absoluta de la productividad estadounidense, que se mantuvo hasta 1983. La productividad de la región, entre tanto, siguió evolucionado a un ritmo cercano al 2% anual, sin acusar los signos adversos del shock petrolero; esto es propio de economías cerradas y donde el Estado a través del control de la divisa actuaba amortiguando la volatilidad de los precios externos, muchas veces financiándose con el impuesto inflacionario.

GRÁFICO 1

América Latina y Estados Unidos: productividad del trabajo en el conjunto de la industria manufacturera entre 1970 y 1994⁷



⁷ Lqlusap = Log. natural de la productividad de USA calculada con el modelo 1.

El proceso de convergencia se detuvo luego, con la recuperación de los Estados Unidos a mediados de los años ochenta. Aunque existe una recuperación de la región a partir de la relajación de la restricción externa (fruto de la crisis de la deuda) y los cambios estructurales de comienzos de los años noventa, esta evolución se ha reflejado en efectos más transitorios que permanentes en la tasa de crecimiento de la productividad de la región. Fue un salto del tipo que ocurre una vez y que acercó el nivel de productividad de la región a la frontera internacional, pero no se sostuvo en el tiempo. El resultado es que, al final del período, el proceso de convergencia ha sido prácticamente insignificante, con América Latina todavía ubicada a un 27,2% de la productividad estadounidense.

2. Productividad diferencial por grandes grupos de sectores

En esta sección se analizan las diferencias sectoriales de productividad laboral entre América Latina y Estados Unidos. El Gráfico 2 muestra el comportamiento del subconjunto formado por las industrias de alimentos, bebidas y tabaco. Según se aprecia, en América Latina este conjunto exhibe una gran estabilidad (la productividad crece a poco menos del 2% anual), mientras que el conjunto en Estados Unidos muestra el fuerte impacto de la crisis de mediados de los años setenta cuando el crecimiento de la productividad cae en seis puntos porcentuales. Esta situación se revierte de nuevo a partir de 1983, no obstante lo cual se aprecia una tendencia a la desaceleración hasta alcanzar niveles cercanos al 3% anual. Este patrón permite reproducir un proceso de convergencia similar

$Lq1alp$ = Log. natural de la productividad del trabajo de América Latina calculada con el modelo 1.

Fitted 3 = Tasa de crecimiento de largo plazo de la productividad laboral de USA.

$Q1alf$ = Tasa de crecimiento de largo plazo de la productividad laboral de América Latina.

al de la industria en su conjunto, con una brecha que se cierra a partir de 1974 y que se abre consistentemente a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Como resultado neto, estas ramas se mantienen estabilizadas en un 22% de la productividad estadounidense.

Por otro lado, la agrupación que incluye las industrias tradicionales (textil, confecciones, calzado, cuero, muebles, etc.) evolucionó a lo largo del período a un ritmo también algo inferior al 2% anual. Sin embargo —a diferencia de lo que sucede con el caso anterior— presenta un vuelco positivo de productividad a comienzos de la década de los noventa que no alcanza a mantener, terminando el período de análisis con una tendencia a la caída en su productividad laboral. En contraste, la serie relativa a Estados Unidos muestra los fuertes efectos de la recesión de los setenta con una caída de la tasa de crecimiento de 6 puntos porcentuales (y una caída en el nivel de la productividad). Sin embargo, el conjunto se recupera mucho más rápido que el bloque relativo a alimentos/bebidas/tabaco que permanece estancado durante un período mayor. Ello hace que la convergencia sea mucho menos débil, y que, como resultado, el conjunto sufra un retroceso relativo en relación con los Estados Unidos, pasando de un 27,5% de eficiencia relativa⁸ a un 22,5% (Gráfico 3).

⁸ Entendida como la relación entre la productividad laboral de América Latina y la de los Estados Unidos.

GRÁFICO 2
Alimentos/bebidas/tabaco

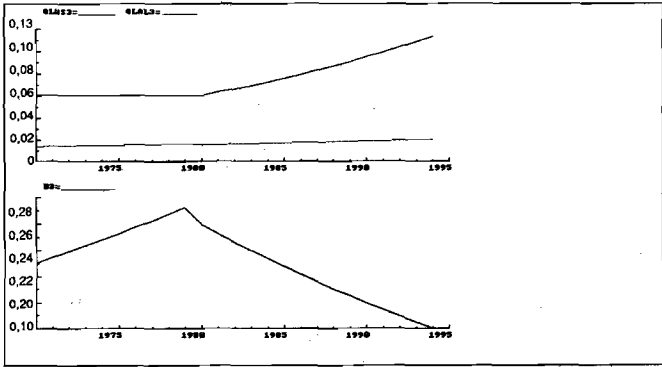
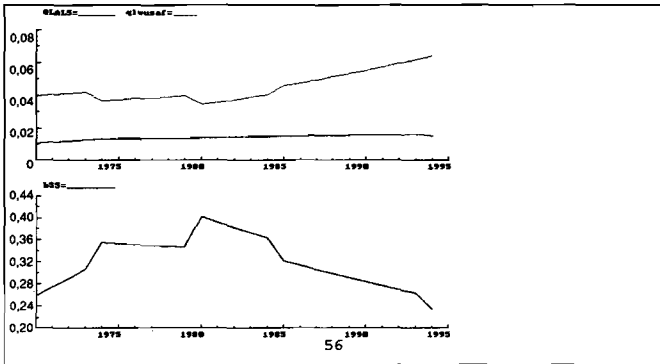


GRÁFICO 3
Industrias tradicionales



Por otro lado, el sector de commodities industriales en América Latina presenta un comportamiento estable a lo largo de todo el período, con una tasa de crecimiento de la productividad de alrededor del 3% anual. Esta tasa es claramente superior a la de Estados Unidos (1,5% anual), lo cual permite percibir un proceso consistente de convergencia; este comportamiento se agudiza con la crisis del sector en Estados Unidos desde fines de los años setenta hasta comienzos de los ochenta. El sector en Estados Unidos se recupera con un vigoroso crecimiento que no logra mantenerse (tal vez se trata de recuperación de capacidad subutilizada) y se estanca hacia mediados de los noventa. En términos netos, la región experimenta un cierre consistente de su brecha relativa, que pasa del 33,3% en 1970 al 45% en 1994 (Gráfico 4).

Finalmente, en el sector metalmecánico y de equipos de transporte, la productividad latinoamericana y la de Estados Unidos tienden a converger; pero como la brecha inicial era mayor en el caso de los equipos de transporte, la tasa de cierre fue mayor en automotriz que en metalmecánica. Entre los factores comunes a este cierre está, nuevamente, el efecto de la crisis de los años setenta que hace caer la tasa de variación de la productividad de los Estados Unidos en 8 puntos para ambos sectores, mientras que la región continúa evolucionando a su ritmo histórico de 3% en equipos de transporte y de 1,7% en metalmecánica. Una diferencia importante es que los tests sugieren en el caso de la metalmecánica un cambio "permanente" en su tasa de crecimiento hacia mediados de los noventa hasta posicionarse por encima de la trayectoria de los Estados Unidos.

GRÁFICO 4
Commodities industriales

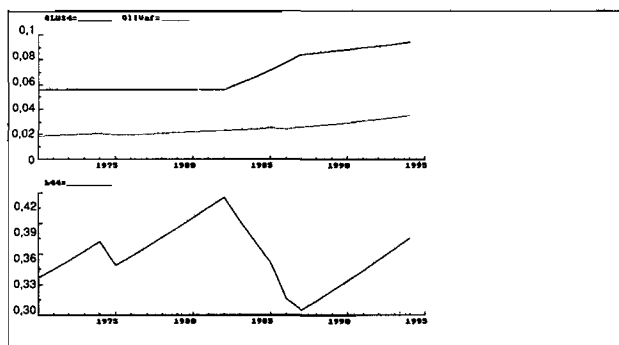


GRÁFICO 5
Metalmeccánica

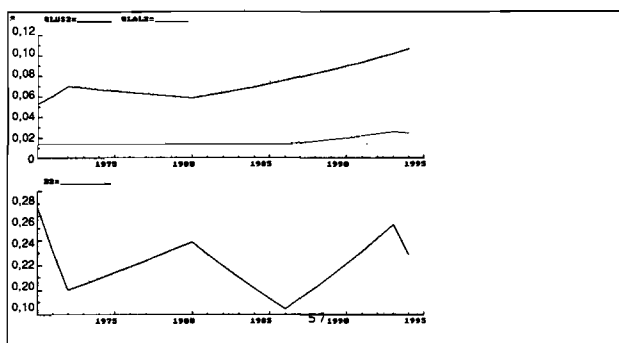
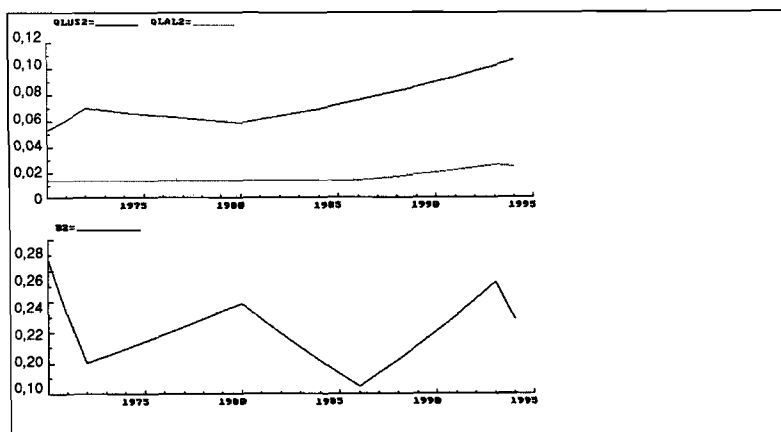


GRÁFICO 6
Equipo de transporte



En resumen, al considerar las variaciones de la productividad laboral para los distintos sectores industriales, tanto de América Latina en su conjunto como de Estados Unidos, se observa que entre 1970 y 1994 ha existido un proceso de convergencia para los sectores de *commodities* industriales y para los equipos de transporte (principalmente el automotor). Un paso más atrás, pero no por ello menos importante, se ubica el sector metalmeccánico, el cual cierra la brecha relativa en un nivel cercano al 28%.

En contraste con estos “éxitos”, ha habido una pérdida significativa —un ensanchamiento de la brecha— en el sector denominado “tradicional” (que comprende a textiles, prendas de vestir, calzado, cuero, madera, etc.). Por otra parte, el sec-

tor de alimentos, bebidas y tabaco, no presenta ninguna variación al considerar el período completo (Cuadro 9)

CUADRO 9
Relación entre la productividad laboral de América Latina
y Estados Unidos en diferentes grupos
de sectores industriales 1970-1994

<i>Sector</i>	<i>Eficiencia Inicial 1970</i>	<i>Eficiencia Final 1994</i>	<i>Variación porcentual 1970-1994</i>
Alimentos/bebidas/tabaco	22,3	22,3	0
Industrias tradicionales	27,5	22,5	-18
Commodities industriales	33,3	45,0	35
Metalmecánica	22,3	28,6	28
Equipos de transporte	16,5	23,4	42

BIBLIOGRAFÍA

Bielschowsky, R., Stumpo, G. (1995): "Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México", *Revista de la Cepal*, N° 55, CEPAL, Santiago.

Bisang, R. (1996): "Perfil tecno-productivo de los grupos económicos en la República Argentina", en *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, J. Katz, (ed.), CEPAL/ IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.

Bisang, R., Burachik, G., Katz, J. (1995): *Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector manufacturero argentino en los años 1990*, Alianza Editorial/CEPAL/UNU, Buenos Aires.

Boscherini, F., Yogel, G. (1996): "La capacidad innovativa

y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: el caso de las PYMES exportadoras argentinas”, *mimeo*, Buenos Aires.

Castillo, M., Dini, M., Maggi, C. (1996): “Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile”, en *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, J. Katz, (ed.), CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1996), *Fortalecer el Desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Díaz, A. (1996): “Chile, la industria en la segunda fase exportadora. Trayectoria histórica y desafíos para los noventa” en *op. cit.*, J. Katz. (ed.), CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.

Dickey, D.A. y Fuller, W. (1979): “Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root”, *Journal of the American Statistical Association*, N° 84, pp. 427-431.

Doornik, J.A. y Hendry, D.F. (1994): *PcGive 8.0. An Interactive Econometric Modelling System*, Institute of Economics and Statistics, University of Oxford, International Thomson Publishing, Berkshire House, London, England.

Fuch, M. (1990): *Los programas de capitalización de la deuda externa argentina*, *mimeo*, CEPAL, Buenos Aires.

Gerschunoff, P., Torre, J.C.: *Argentina: La política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular*, *mimeo*, Instituto DiTella, Buenos Aires.

Kosacoff, B. (1994): *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Alianza Editorial, CEPAL, Buenos Aires.

Misala, A. (1992): *Las reformas económicas de los años 1970 y la industria manufacturera chilena*, Colección Estudios CIEPLAN, Número Especial 35, Santiago.

Nelson, R. (1995): *Recent evolutionary theorizing about economic change*. *Journal of Economic Literature*, Vol. XX-XIII, March.

Obstchatko, E. (1996): *Industrialización basada en Recursos Naturales*, mimeo, CEPAL, Santiago de Chile.

Paredes, R., Sánchez, J.M. (1996): "Grupos económicos y desarrollo. El caso de Chile". En *op. cit.*, J. Katz, (ed.), CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.

Posthuma, A.C. (1995): "Restructuring and changing market conditions in the brazilian auto components industry", CEPAL/IDRC Research Programme on Production Restructuring and international competitiveness in Latin America, *mimeo*, Santiago de Chile.

Shaiken, H., Mankita, I. (1995): "Technology and work organization in Latin American motor vehicle industries", CEPAL/IDRC Research Programme on Production Restructuring and international competitiveness in Latin America, *mimeo*, Santiago de Chile.

Stumpo, G. (1995): "El sector de celulosa y papel en Chile. Un caso exitoso de reestructuración hacia los commodities industriales", LC/R. 1521, CEPAL, Santiago de Chile.

CAPÍTULO II

TENDENCIAS DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990-1995 El escenario latinoamericano poscrisis de México

Patricio Rozas
CEPAL

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de este artículo es analizar las tendencias más recientes de la inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe durante el período 1990-1995, sistematizando y ordenando la información disponible en cada país.

El primer problema que se aborda se relaciona con la participación de América Latina y el Caribe en la inversión extranjera directa mundial, con vistas a establecer si la creciente afluencia de IED registrada a partir de 1991 es sólo un efecto secundario de los procesos de internacionalización y globalización de la economía mundial o, en su defecto, es parte activa de esa dinámica que las empresas transnacionales de los países desarrollados han puesto en movimiento en respuesta a los radicales avances experimentados por la tecnología informática y de las comunicaciones, lo que tiende a reorganizar el sistema productivo mundial sobre nuevas bases.

El segundo problema que se intentó despejar atañe a la frecuente confusión entre los conceptos de "saldo neto de IED", propio de los análisis de la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos, y de "ingresos netos de IED", más vinculado al análisis convencional de la inversión extranjera, en términos de su contribución al ahorro y la formación bruta de capital en la economía receptora. Tal aclaración permite destacar el comportamiento de las corrientes de ingreso de IED en la medida en que anula la influencia que en éste pueden ejercer las inversiones de empresas latinoamericanas en el exterior.

El tercer tema se refiere a la distribución de la afluencia de IED entre los países de la región; a partir de su comportamiento en cada uno de ellos, se ha procurado identificar los factores que tendrían mayor incidencia en lo que respecta tanto a la atracción potencial de nuevos inversionistas e inversiones, como a la eventual contracción de los flujos de inversión. Este análisis se sustenta en el supuesto de que las ventajas comparativas de un país tienden más a ser dinámicas que estáticas, debido a lo cual la capacidad de éste como plaza receptora de la inversión extranjera puede mejorar o disminuir de acuerdo con las políticas de desarrollo que se pongan en práctica.

Otro aspecto que se examinó fue el de la relativización de las corrientes de inversión directa respecto del producto interno bruto y la inversión, lo que permite formarse una idea más precisa acerca de la incidencia efectiva de la afluencia de IED en el comportamiento de las variables macroeconómicas clave de un país. La medición de diversos indicadores relacionados con ambos aspectos no sólo entrega una visión más exacta del grado de internacionalización alcanzado por la economía receptora, sino que, además, resalta los ámbitos de internacionalización todavía no concretados.

Un quinto tema que se abordó fue el del comportamiento de los principales componentes de la inversión directa durante el primer quinquenio de los noventa; con tal propósito se distinguió entre aportes de capital, utilidades reinvertidas y otros capitales de inversión directa, para así analizar su impacto diferenciado sobre la formación de capital en el plano interno y en la balanza de pagos en el externo. El objetivo del análisis surge en el marco hipotético de comportamientos distintos de cada componente, que difieren de acuerdo con el grado de atracción general que la economía receptora ejerza sobre los inversionistas extranjeros, debido a lo cual es posible esperar crecientes variaciones positivas en la afluencia de aportes de capital cuando los inversionistas extranjeros presuman que la actividad económica en el eventual país receptor entra en un ciclo expansivo; correlativamente, un cambio

en las expectativas de los agentes económicos puede hacer que esos flujos decrezcan. Es posible, por otra parte, que, en contextos económicos contractivos, los inversionistas extranjeros privilegien aquellas modalidades de inversión directa que no comprometan el desembolso efectivo de capital desde su economía de origen, como la reinversión de utilidades, o que si lo comprometen, garanticen su recuperación con relativa independencia del grado de éxito del negocio, como en el caso de los créditos intrafirma. El análisis de la información recogida permite establecer una relación bastante clara entre el nivel de actividad económica y la composición de las corrientes de IED, variables que reciben la influencia no menos evidente de las políticas monetaria y cambiaria de la economía receptora de la inversión.

El origen geográfico de la IED y su clasificación según sectores económicos de destino son temas recurrentes en los análisis de la afluencia de inversión directa: en el caso del primero, debido a la fuerte vinculación de la IED con las corrientes de comercio de bienes y servicios entre las economías receptora y de origen de la inversión; y en el del segundo, a causa del impacto de la inversión en los niveles de productividad y competitividad de las áreas de destino, factor que contribuye a modificar el perfil de la estructura productiva. En ambos casos, el análisis se justifica en vista de la creciente fuerza de su relación con el cambio de las formas de inserción de las economías regionales en el plano mundial y el proceso de globalización.

La relación entre la IED y la privatización de empresas y activos estatales también ha sido un tema central frecuente en los análisis de las corrientes internacionales de capital. Probablemente su relevancia como tal radique en el hecho de que sintetiza tanto el proceso de reforma estructural que modifica sustantivamente los anteriores límites de los ámbitos público y privado, como el proceso de apertura de las economías locales con respecto a la aceptación de inversionistas extranjeros en áreas y empresas otrora consideradas estratégicas para el desarrollo nacional. En este artículo hemos procu-

rado retomar el análisis de esta relación desde una doble perspectiva: primero, determinando el papel de la inversión extranjera en las privatizaciones llevadas a cabo en la región entre 1993 y 1995, y luego el que éstas han desempeñado con respecto a aquélla.

Finalmente, se aborda el binomio renta-rentabilidad, un tema poco tratado en la literatura reciente sobre inversión extranjera. Su análisis resulta esencial para predecir el comportamiento futuro de la IED en la economía receptora, asumiéndose que el descenso de la rentabilidad de la inversión debería redundar en una menor afluencia de inversión directa, y viceversa. En esta sección también se consideró de interés establecer cuál de los componentes de la renta de la inversión directa (utilidades remesadas, utilidades reinvertidas e intereses de créditos intrafirma) ha incidido más en el crecimiento de su monto, especialmente en los países donde éste ha sido mayor durante el período. Ello en el entendido de que el efecto en la inversión total de una renta de IED compuesta principalmente de utilidades remesadas al país de origen del inversionista es radicalmente distinto al ejercido por una renta cuyo principal componente son las utilidades reinvertidas en la economía receptora de la IED que las generó.

II. LA PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA MUNDIAL

Durante el primer quinquenio de los años noventa, la distribución geográfica de la inversión extranjera directa (IED) mundial ha experimentado un espectacular cambio en favor de una mayor participación de los países en desarrollo en los flujos anuales. Así, mientras que en 1990 sólo 31,8 mil millones de dólares (15,8% del total) fueron invertidos en los países en desarrollo, en 1994 éstos recibieron 88,8 mil millones de dólares (40,9% del total). Según cifras preliminares, la IED en los países en desarrollo superó la barrera de los 100 mil millo-

nes de dólares en 1995 (35,1% del total) (UNCTAD, 1996). Un cambio tan sustantivo como éste se explica, en parte, por la progresiva disminución de la IED en los países industrializados, que entre 1990 y 1994 declinó a un ritmo promedio anual de -6,8%, aunque también es atribuible a una explosiva expansión de la IED en los países en desarrollo, donde creció a una tasa anual levemente superior a 29% durante el mismo período.¹

En gran medida, este vuelco viene a transformar la situación de marginalidad en que se encontraban los países en desarrollo durante los años ochenta, debido a su creciente exclusión de la afluencia de IED en favor de los países industrializados, con la excepción de algunos países del Sudeste asiático, tendencia que parecía acotar los procesos de globalización de la economía mundial y de internacionalización de las economías nacionales a los países de mayor desarrollo relativo, como lo subrayó oportunamente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1992 (UNCTAD, 1992).

Extender el proceso de globalización a los países en desarrollo ha significado, principalmente, aumentar la internacionalización de las economías de los países asiáticos en desarrollo y de América Latina y el Caribe, aun cuando la participación del resto de las áreas en desarrollo en los ingresos mundiales netos de IED también se incrementó en gran medida, con la excepción de los países del Medio Oriente. Es particularmente relevante, sin embargo, que la participación de los países asiáticos en desarrollo en la afluencia de IED haya aumentado de 9,1% en 1990 a 23,1% en 1994, en tanto que la de los países latinoamericanos lo haya hecho de 4% a 12% entre los mismos años.

A pesar de la notable participación de los países asiáticos

1. Según cifras preliminares, sin embargo, la afluencia de IED hacia los países industrializados habría repuntado con fuerza en 1995 (57,5%), interrumpiendo la mayor expansión relativa de la IED en los países en desarrollo registrada en la primera mitad de los años noventa.

en los flujos totales de IED, es necesario subrayar que la tasa acumulativa de crecimiento anual de la IED dirigida a América Latina entre 1990 y 1994, ascendente a 34%, superó a la de los países asiáticos (28,7%), lo que vino a interrumpir una tendencia presente desde comienzos de los años sesenta. El repunte más notable de los países latinoamericanos se produjo especialmente en los últimos años. De hecho, entre 1990 y 1994 la región latinoamericana triplicó su participación relativa, en tanto que los países asiáticos la multiplicaron por 2,5.

El fuerte crecimiento de la IED en los países latinoamericanos durante esta primera parte de los años noventa ha sido sostenido, pero algo discontinuo. En gran medida, esta trayectoria ascendente, pero irregular, de la IED es condicionada por las expectativas de los inversionistas extranjeros con respecto al crecimiento potencial de la economía en su conjunto, de tal manera que, cuando tales expectativas han sido positivas, la IED tiende a aumentar con cierto vigor en comparación con el año anterior. Así parece haber ocurrido en 1991 y 1994, años en los que el producto interno bruto (PBI) creció a tasas de 3,2% y 5,2%, respectivamente (CEPAL, 1996). Asimismo, cuando tales expectativas son negativas, la afluencia de IED tiende a sufrir algún descenso, como ocurrió en 1990 y 1995.

III. LOS FLUJOS DE IED EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS AÑOS NOVENTA

En 1995, el flujo neto de IED ingresado a América Latina y el Caribe (*inflow*) habría ascendido a 23,6 mil millones de dólares, cantidad que podría aumentar a 24 mil millones y fracción al incluir la IED efectuada en los países del Caribe, excluyendo a Cuba. Aunque este monto representa un punto de inflexión en la trayectoria fuertemente ascendente de la IED en la región observada en los últimos años, debe tenerse en cuenta que en 1995 su monto superaría el ingreso promedio de IED entre 1991 y 1993.

A su vez, el flujo neto de IED realizada ese mismo año en

CUADRO 1
Ingresos netos de inversión extranjera directa en los países en desarrollo, 1989-1995
 (Millones de dólares)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995 a/
Países en desarrollo	28.418	31.801	41.016	48.999	73.137	88.790	108.693
África	2.809	1.112	2.237	2.200	2.348	3.214	3.300
A. Latina y el Caribe	9.249	8.061	12.900	14.574	15.926	25.991	23.643
Asia	14.168	18.302	20.691	25.607	44.832	50.178	65.000
Europa	1.053	1.156	3.419	4.555	6.309	6.022	11.750
Medio Oriente	1.138	3.170	1.769	2.063	3.722	3.385	5.000
Economía mundial	194.518	201.488	153.712	162.220	200.757	217.057	310.693

FUENTE: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional y por organismos nacionales competentes.

a/ Estimado.

el exterior (*outflow*) ascendería a 2.574 millones de dólares, cantidad también inferior a la registrada en 1994, pero que supera ampliamente el promedio de los tres años anteriores (1.378 millones de dólares). Aunque es posible que estas cifras estén por debajo de la inversión efectivamente realizada en el exterior por agentes económicos residentes, en alguna medida expresan en términos cuantitativos el nivel de inversión entre los países de América Latina y el Caribe, suponiendo que una parte importante de dicho flujo es invertida en países vecinos y no fuera de la región. Eso significaría que alrededor de 10% de la IED ingresada provendría de la misma región, proporción que se mantendría relativamente constante entre 1990 y 1995, con la excepción de 1992.

La diferencia entre el flujo neto de IED ingresada (inversión directa total realizada en el país declarante, menos los capitales reexportados a su país de origen durante el período) y el flujo neto de IED efectuada en el exterior (flujo total de capitales invertidos en el exterior, menos los capitales retornados a la economía declarante) constituye el saldo neto de IED o saldo de flujos netos de IED, concepto usado en los análisis de balanza de pagos como indicador del ingreso de capitales extranjeros bajo la modalidad de IED.

De acuerdo con la información presentada en el Cuadro 2, el saldo neto de flujos de IED ha tenido una evolución análoga al ingreso neto de IED, triplicándose en 1995 el monto registrado en 1990, lo que significa que el crecimiento promedio anual fue de 24,7% entre 1990 y 1995.

En 1995, los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) aparecen como destinatarios de casi el total de la IED ingresada a la región, sea medida como flujo neto o como saldo neto, lo que se explica por la carencia de información al respecto para los países del Caribe y Panamá, uno de los principales receptores de IED en Centroamérica. Los datos correspondientes a años anteriores indican, sin embargo, que los países de Centroamérica y el Caribe han recibido flujos de IED que variaron de 807 millones de dólares en 1990 a 1.957 millones de dólares en 1994. De todos modos, la

CUADRO 2
América Latina y el Caribe: saldos netos de inversión
extranjera directa por subregión, 1990-1995
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PAÍSES DE ALADI	6.189	10.181	12.610	13.283	21.392	20.305
Ingresos netos	7.254	11.532	13.333	15.333	24.034	22.879
Salidas netas	1.065	1.351	723	2.050	2642	2.574
AMÉRICA CENTRAL	108	478	567	-180	1.004	565
Ingresos netos	110	484	571	-178	1.010	565
Salidas netas	2	6	4	2	6	...
EL CARIBE Y OTROS	702	894	665	768	946	199
Ingresos netos	697	884	670	771	947	199
Salidas netas	-5	-10	5	3	1	...
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	6.999	11.553	13.842	13.871	23.342	21.069
Ingresos netos	8.061	12.900	14.574	15.926	25.991	23.643
Salidas netas	1.062	1.347	732	2.055	2.649	2.574

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional y organismos nacionales competentes.

información disponible muestra que una proporción muy significativa, superior a 92% de los flujos totales de la IED recibida en América Latina y el Caribe, se dirige a los países miembros de la ALADI, cuya participación incluso ha aumentado levemente en los últimos años.

Sin embargo, más relevante aún para interpretar las cifras de IED en la región parece ser un segundo antecedente que se desprende de los datos presentados en el Cuadro 2, según los cuales en 1995 los ingresos de IED en los países miembros de la ALADI disminuyeron en 1.155 millones de dólares con respecto a 1994. Esto quiere decir que sólo la mitad del descenso de la IED en la región durante 1995 (2.348 millones de dólares) puede atribuirse a problemas de información de los países del Caribe, en tanto que la otra mitad corresponde a una reducción efectiva de la IED en la región.

Asimismo, entre 1990 y 1994 la afluencia neta de IED en la región se expandió a ritmos muy distintos: fue especialmente fuerte en Centroamérica (74,1% de crecimiento promedio anual), intensa en los países de la ALADI (34,9%), y más débil en los países caribeños (8%). Esto podría estar indicando que la importancia de los países centroamericanos, en especial de Costa Rica, como receptores de IED ha comenzado a aumentar en los últimos años, en tanto que los del Caribe no están participando de la expansión de los flujos de IED de manera similar a la del resto de los países de la región, aunque registran una tasa anual de crecimiento de la IED que triplica la de la economía mundial y de otras áreas geográficas en desarrollo, tales como el Medio Oriente y África.

RECUADRO I

La crisis mexicana y sus efectos en la afluencia de inversión extranjera en América Latina y el Caribe

En diciembre de 1994, el gobierno de México amplió en 53 centavos el rango de la banda de fluctuación del tipo de cambio, lo que significó una devaluación tácita de la moneda de ese país

en 15% y provocó inmediata incertidumbre en los mercados financieros mexicanos, desencadenando una escalada de devaluaciones que afectó fuertemente a algunas economías de la región, en particular a la afluencia de recursos financieros externos a los principales centros bursátiles latinoamericanos. Estas repercusiones se extendieron posteriormente a corrientes de capital de más largo plazo. A partir de entonces y durante el primer trimestre de 1995, los inversionistas extranjeros retiraron de la economía mexicana grandes masas de capital, a pesar de las altas tasas de interés de los títulos de deuda pública, del hecho que la moneda local se depreciaba con rapidez, y que los indicadores financieros apuntaban a una posición sólida en el largo plazo.

La desconfianza de los inversionistas extranjeros era inspirada por la considerable deuda de corto plazo del gobierno mexicano (65% emitida en pesos), que incluso superaba sus activos líquidos. Además, el tipo de cambio real se había apreciado fuertemente en 1993 y 1994, con la consiguiente pérdida de competitividad de los productos mexicanos respecto de los de origen estadounidense, lo que mermaba no sólo su capacidad exportadora, sino, además, la producción interna, el empleo, los salarios y, por ende, la demanda agregada en su conjunto. Como resultado, el déficit en cuenta corriente alcanzó a 6,8% del PIB en 1993 y podría haber ascendido a casi 8% en 1994, con lo cual la economía mexicana dependía cada vez más del crédito externo y las inversiones extranjeras, principalmente de cartera, para financiar el creciente déficit. Sin embargo, la renuencia de los inversionistas extranjeros a continuar proporcionando recursos de corto plazo al país determinó una drástica reducción de los ingresos de inversión de cartera.

Para las autoridades mexicanas fue imprescindible, entonces, reducir drásticamente el déficit de cuenta corriente por la vía de depreciar el tipo de cambio, con vistas a fomentar la recuperación del sector exportador y a comprimir las importaciones. La devaluación del peso mexicano, sin embargo, no se efectuó en el momento adecuado, cuando las reservas eran todavía suficientes para financiar su costo y la deuda pública de

corto plazo era reducida. Según diversos análisis, tales ajustes deberían haber incluido una estrecha coordinación entre las políticas fiscal y monetaria y la oportuna corrección del tipo de cambio. En tal escenario, el déficit en cuenta corriente hubiese declinado gradualmente. A esto habría contribuido la continuidad de los flujos de inversión extranjera directa, que ascendieron a 11 mil millones de dólares en 1994.

La crisis mexicana permite a los demás países de la región extraer algunas lecciones, más allá de los efectos negativos que conlleva el financiamiento de déficit crecientes en cuenta corriente con recursos de capital extranjero de corto plazo o sólo volátiles. La primera de estas enseñanzas es que para evitar una crisis financiera no basta que el país sea solvente en el sentido de tener una baja relación deuda/producto. Un país puede sufrir una crisis de liquidez si sus reservas líquidas caen por debajo de los niveles requeridos para cubrir su deuda de corto plazo. La segunda lección es que las obligaciones de corto plazo incluyen también las deudas contingentes, tales como los depósitos de corto plazo en la banca comercial, debido a que los agentes económicos esperan que los gobiernos actúen como prestamistas de última instancia para proveer de liquidez a los bancos cuando éstos enfrentan una situación de emergencia. La tercera enseñanza es que la política de pronuncios en la fijación del tipo de cambio no incrementa su credibilidad. Ésta depende no sólo de las señales emitidas por las autoridades económicas y monetarias, sino también de su capacidad para defenderla. La cuarta y última lección sugiere que la fijación del tipo de cambio ayuda a contener y a reducir una alta inflación (como se hizo en México en 1988), pero su prolongación en el tiempo puede volverse peligrosa después de finalizada la estabilización. Cuando un ciclo de alta inflación termina, parece que lo conveniente sería adoptar un régimen de tipo de cambio flexible, sea de flotación cambiaria, paridad móvil (*crawling peg*) o de bandas cambiarias.

En un comienzo se pensó que las consecuencias del "efecto tequila" se reflejarían con fuerza en la mayoría de los países latinoamericanos al provocar entre los inversionistas internacionales

les una desconfianza generalizada en la solidez y consistencia de las políticas que se venían aplicando en la región. Tal desconfianza no se manifestó, sin embargo, en los flujos de inversión extranjera directa, con la excepción de México, Perú y El Salvador, y tampoco en la inversión de cartera en bonos, pero sí lo hizo, y marcadamente, en la inversión de cartera en acciones.

Después de México, Argentina fue el país más afectado por el "efecto tequila". Una corrida del sistema bancario causó el retiro de 7% de los depósitos entre mediados de diciembre de 1994 y fines de febrero de 1995, y de otro 8% en marzo. Las reservas internacionales también cayeron, con una disminución de 5 mil millones de dólares en marzo de 1995. Los precios de los activos reflejaron igualmente el efecto en cuestión y el índice de precios de la Bolsa de Valores (en dólares) sufrió una baja de 35% entre noviembre de 1994 y febrero de 1995, en tanto que los precios de los Bonos Brady se derrumbaron repentinamente, aunque en abril una recuperación los situó a sólo 3,3% por debajo del nivel alcanzado en noviembre de 1994. Una corrida bancaria fue disipada cuando a mediados de marzo las autoridades argentinas anunciaron un plan de base amplia. Este plan, que contó con el apoyo de las autoridades del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, detuvo la pérdida de reservas y devolvió la confianza a los inversionistas.

Brasil, en cambio, enfrentó exitosamente en 1995 las dificultades surgidas para colocar nuevas emisiones en el mercado internacional de bonos, lo que le permitió obtener 7 mil millones de dólares por tal concepto, aproximadamente 3 mil millones más que en 1994. Ese año también había logrado revertir el acelerado descenso de la inversión de cartera en acciones de empresas de la región, concentrada especialmente en México y Argentina, y pudo así captar 7,3 mil millones de dólares, poco menos de la mitad del flujo regional. Además, en 1995, por segunda vez consecutiva el ingreso neto de inversión extranjera directa aumentó con respecto al año anterior, lo que significó recibir algo menos de 5 mil millones de dólares por este concepto.

Por su parte, en Colombia las repercusiones del "efecto tequila" fueron leves. Aunque la Bolsa de Valores (en dólares) evolucionó a la baja en enero y febrero de 1995, permaneció estable por el resto del primer semestre. Las reservas no fueron afectadas, en tanto que la afluencia de recursos externos, tanto de inversión directa como de cartera, aumentó en 1994 y 1995.

También en Chile el impacto del "efecto tequila" fue ligero. La tasa de cambio se apreció cerca de 10% en términos nominales durante el primer trimestre de 1995, pero el monto de las reservas internacionales aumentó apreciablemente en el mismo período y continuó acumulándose a lo largo de 1995. La Bolsa de Comercio de Santiago mostró algún deterioro, pero en febrero de 1995 cerró con sólo 12% de pérdida con respecto a noviembre de 1994.

En definitiva, la principal consecuencia del "efecto tequila" fue el descenso de los flujos de inversión de cartera en acciones y el notorio decrecimiento de la afluencia de capitales de inversión hacia México y Argentina, países que debieron enfrentar los efectos de un acelerado endeudamiento de corto plazo ocasionado por la apreciación cambiaria y el déficit en cuenta corriente que aquélla produce. Actualmente la situación parece estar bajo control, en tanto que la confianza de los inversionistas tiende a restablecerse, pero no se podría asegurar que todos los países de la región hayan aprendido las lecciones de la crisis mexicana, a juzgar por la insistencia demostrada por algunos gobiernos en financiar los efectos del retraso cambiario con recursos de corto plazo, lo que puede conducir a nuevas situaciones de iliquidez.

IV. LOS PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES DE IED EN LA REGIÓN

En el documento *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1995*, la CEPAL indicó que una de las características principales de la IED en la región era su alta concentración en un pequeño grupo de países. Así, aunque

era posible sostener que, de acuerdo con las cifras agregadas por áreas económicas, los países miembros de la ALADI constituían el foco de mayor atracción para los inversionistas extranjeros, en estricto rigor la IED se había concentrado en sólo tres países: Argentina, Brasil y México, receptores de 72% del ingreso neto de IED entre 1986 y 1993. Si además se consideraba la IED ingresada a Colombia y Chile durante ese período, se concluía que cinco países de la región captaban 84% del total.

Debido a la fuerte retracción de la IED en Argentina (1994) y México (1995), la participación relativa agregada de los principales receptores de IED en la región disminuyó en los últimos años. En el caso del primero, esto obedeció a la disminución del número de empresas públicas vendidas a inversionistas extranjeros, así como a las menores dimensiones de las empresas privatizadas; en el del segundo, a la crisis de fines de 1994.

Además, durante el bienio 1994-1995 las participaciones individuales relativas de Argentina, Brasil y México experimentaron cambios importantes. La proporción de Argentina, que había recibido 22,7% de la IED regional en 1990, disminuyó a 10,6% en 1994, para luego repuntar en 1995 (16,5%). México, receptor en 1990 de algo menos de un tercio de la IED ingresada a la región (32,7%), tuvo un incremento notable en 1994 con respecto a los niveles históricos de inversión de los últimos años en virtud de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y recibió 11 mil millones de dólares, equivalente a 42,2% del flujo regional de ese año. Sin embargo, el estímulo que representó su ingreso al TLC no fue suficiente para contener la drástica reducción del ingreso de IED provocada por la crisis de diciembre de 1994, y en 1995 su participación cayó a 29,5% del total regional. Brasil, en cambio, pasó de una participación relativa de 12,3% en 1990 a 11,8% en 1994 y a 20,6% en 1995, lo que le permitió consolidarse como el segundo receptor de IED más importante de la región.

CUADRO 3
América Latina y el Caribe: ingresos netos de inversión
extranjera directa en el país declarante,
por subregión y país, 1990-1995
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PAÍSES						
DE ALADI	7.254	11.532	13.333	15.333	24.034	22.879
Argentina	1.836	2.439	4.179	6.305	2.756 _a	3.900 _b
Bolivia	11	96	122	124	130	374
Brasil	989	1.103	2.061	1.292	3.072	4.859
Chile	590	523	699	841	1.722	1.695
Colombia	500	457	790	950	1.438 _c	2.019 _c
Ecuador	126	160	178	469	531	470
México	2.634	4.761	4.393	4.389	10.973	6.965
Paraguay	76	84	137	119	167	207
Perú	41	-7	145	371	2.326	1.691
Uruguay	...	...	...	101	155	125
Venezuela	451	1.916	629	372	764	574
AMÉRICA						
CENTRAL	110	484	571	-178	1.010	565
Costa Rica	163	178	226	247	298	355
El Salvador	2	25	15	16	23	15
Guatemala	48	91	94	143	65	75
Honduras	44	52	48	35	35	50
Nicaragua	...	...	15	39	40	70
Panamá	-147	138	173	-658	549	...
EL CARIBE						
Y OTROS	697	884	670	771	947	199
Anguila	11	6	16	6	13	...
Antigua y Barbuda	61	55	20	15	25	...
Aruba	131	185	-37	-18	-73	...
Bahamas	-17	-	7	27	27	...
Barbados	11	7	14	9	...	...
Belice	17	15	18	11	...	...

Dominica	13	15	21	13	22	...
Granada	13	15	23	20	19	...
Haití	...	...	...	...	...	...
Jamaica	138	133	142	78	117	...
Montserrat	10	8	5	5	1	...
Antillas						
Neerlandesas	8	33	40	11	22	...
República						
Dominicana	133	145	180	183	190	199
Saint Kitts y Nevis	49	21	13	14	15	...
Santa Lucía	45	58	41	34	32	...
San Vicente						
y las Granadinas	8	9	19	31	51	...
Surinam	-43	10	-30	-47	-30	...
Trinidad y Tobago	109	169	178	379	516	...
<i>TOTAL</i>						
GENERAL	8.061	12.900	14.574	15.926	25.991	23.643

FUENTE: CEPAL sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional y organismos nacionales competentes.

a/ Estimación a partir de la inversión extranjera directa en la banca, ingreso de capital extranjero por privatizaciones e ingreso de capital clasificado en otros movimientos de capital en el balance de pagos.

b/ Banco Mundial.

c/ Estimación a partir de antecedentes proporcionados por el organismo nacional competente en materia de inversión extranjera.

La mayor dispersión relativa de los flujos de IED en la región propiciada por la disminución relativa de las participaciones de los principales receptores de IED en América Latina y el Caribe se explica, además, por el fortalecimiento de otros países de destino de estas inversiones en la región, tales como Chile, Colombia y, muy especialmente, Perú, que en 1995 re-

cibieron 22,6% de la afluencia neta total de IED en la región, nivel ampliamente superior a su participación durante el período 1987-1993 (12,5%).

De menor impacto en los totales agregados, pero de gran significación por sus efectos económicos internos, ha sido la evolución de la IED en Bolivia y Ecuador. Mientras que en el país altiplánico la afluencia neta de IED aumentó de 11 a 374 millones de dólares entre 1990 y 1995, la de Ecuador se incrementó de 126 millones de dólares en 1990 a 470 millones en 1995.

No obstante lo anterior, una parte importante del resto de los países de la región, pese a obtener aumentos de los montos absolutos de IED ingresada en el bienio 1994-1995, éstos no fueron suficientes como para permitirles mantener su participación relativa en la afluencia neta de IED en la región. En este plano se destaca el caso de Venezuela, país que redujo su participación de 5,6% en 1990 a 2,4% en 1995, pese al aumento del ingreso neto de IED. Esa misma situación se dio en Costa Rica, Paraguay y la República Dominicana: en 1990 estos tres países recibieron, respectivamente, montos de IED equivalentes al 2,02, 0,94 y 1,65% del flujo regional total de ese año, participaciones que disminuyeron en 1995 a 1,5, 0,88 y 0,84%, aunque en términos absolutos la inversión directa recibida desde el exterior registró aumentos. En los demás países de América Central se produjeron situaciones similares.

RECUADRO 2:

Control de capitales de corto plazo: el caso de Chile

Los representantes de empresas transnacionales mencionan con frecuencia la estabilidad macroeconómica y la claridad de las reglas del juego como los principales factores que han contribuido a la conversión de Chile en una plaza atractiva para los inversionistas extranjeros en la región latinoamericana, aunque probablemente también hayan incidido su rica dotación de recursos mineros y las garantías que derivan del carácter de

contrato-ley que asume el acuerdo entre el Estado chileno y el inversionista extranjero, inmodificable por una sola de las partes, en la concreción de proyectos de inversión extranjera autorizados por el gobierno chileno. Es así como, entre 1974 y setiembre de 1996, se materializaron inversiones directas por 18.647 millones de dólares, de los cuales alrededor de 60% se dirigió al sector de la minería.

La eficiencia del marco regulatorio de las operaciones de inversión extranjera y su adecuación a los cambios del entorno económico, tanto nacional como internacional, también desempeñan un papel importante, sobre todo si se considera el impacto que dichos cambios pueden ejercer sobre aspectos macroeconómicos clave, tales como la estabilidad de las cuentas del sector externo, el ahorro, la inversión y el ingreso fiscal, entre otros. A este respecto resulta interesante analizar las modificaciones introducidas por el gobierno de Chile a su política de tratamiento del capital extranjero durante los años noventa, período en el que no sólo la afluencia de inversión directa a la región fue cuantiosa, sino que, además, se produjeron cambios en su composición a raíz del fuerte incremento experimentado por la inversión de cartera, lo que se tradujo en un gran flujo de divisas colocadas en instrumentos de corto plazo, con vistas a obtener una ganancia rápida basada en la diferencia entre las tasas de interés externa e interna.

Entre 1990 y 1996 el gobierno chileno ha adoptado varias medidas para hacer frente a esta situación. En junio de 1991 el Banco Central implantó un encaje sobre los créditos externos con el fin de frenar el deterioro tanto del tipo de cambio como de la competitividad de las actividades exportadoras provocado por el creciente ingreso de capitales de corto plazo. La afluencia de capitales extranjeros con fines esencialmente especulativos hizo surgir la idea de que la economía chilena había empezado a sufrir los efectos negativos de su propio éxito en los campos comercial (superávit comercial creciente) y financiero (afluencia masiva de inversión extranjera directa), lo que indujo a diversos analistas a aludir a la aparición del denominado "síndrome holandés". La imposición del encaje, al encarecer los

créditos externos, hacía que desapareciera la ganancia financiera que el inversionista extranjero podía obtener si colocaba los recursos ingresados en instrumentos financieros de corto plazo. Inicialmente, la medida gravaba con un 20% el costo de los créditos tomados en el exterior, proporción que al año siguiente se amplió a 30%. En la actualidad, el inversionista puede optar entre dos alternativas: depositar en el instituto emisor 30% del dinero que desea ingresar y retirarlo después de un año, o pagar el costo financiero del porcentaje que se debe encajar, fijado en la tasa Libor más 4%.

Sin embargo, los recursos monetarios con propósitos especulativos continuaron ingresando, por haberse encontrado diversas formas de eludir el encaje; esto determinó que las autoridades económicas adoptaran nuevas medidas para neutralizar los efectos negativos de la afluencia de capitales con tales características. Así, por ejemplo, en 1991 se dictaron normas orientadas a regular las operaciones de conversión de títulos de deuda externa por la vía de establecer las actividades productivas entre las que el potencial inversionista extranjero podía elegir incursionar una vez realizada la operación de conversión de los títulos en su poder, lo que anuló la posibilidad de realizar operaciones especulativas con los recursos así ingresados. Posteriormente, las autoridades dispusieron que el encaje aplicado a los créditos externos se extendiera a los recursos ingresados por la vía de la liquidación en el mercado bursátil de acciones canjeadas por títulos de depósito en el mercado estadounidense (ADR), definidos como instrumentos negociables basados en la propiedad accionaria de empresas no estadounidenses y respaldados por bancos estadounidenses, adquiridos públicamente en centros bursátiles.

Uno de los últimos mecanismos a los que recurrían los agentes económicos privados para evadir el encaje consistía en ingresar el capital como inversión directa, de acuerdo con la normativa establecida en el DL 600, que exige a los capitales propios del pago del encaje. Este procedimiento implicaba constituir empresas de inversión directa bajo la modalidad de sociedades de inversión que, acogidas al DL 600, ingresaban las divi-

sas comprometidas, las liquidaban en el mercado formal y las colocaban en instrumentos de corto plazo a través del sistema financiero. De esta manera, el inversionista extranjero no sólo evadía el encaje (o, en su defecto, el costo financiero del porcentaje que se debía encajar), sino que, además, obtenía los beneficios otorgados a la inversión directa bajo el Estatuto de Inversión Extranjera, tales como la invariabilidad tributaria y el carácter de contrato-ley que adquiere el acuerdo entre el inversionista y el Estado chileno. Todo este proceso de ingreso de divisas ha sido facilitado por el sistema prácticamente automático de recepción de las solicitudes de inversión. Se estima que, mediante esta fórmula, de los 3.083 millones de dólares que ingresaron entre enero y setiembre de 1996 vía DL 600, incluidos los créditos asociados que como recurso crediticio sí están afectos a encaje, alrededor de 700 millones de dólares correspondieron a capitales de corto plazo.

Por estas razones, en octubre de 1996 se dispuso que en las operaciones de IED el organismo nacional competente, el Comité de Inversiones Extranjeras, debería autorizar la liquidación de las divisas correspondientes a las ingresadas por la vía del Estatuto de la Inversión Extranjera (DL 600). Esta medida tuvo por propósito exceptuar del encaje las inversiones productivas y aplicarlo exclusivamente a las inversiones financieras. Con esta disposición se encarecía la entrada de capitales de corto plazo con fines especulativos y, por consiguiente, se minimizaba la diferencia entre las tasas de interés interna y externa. El expediente adoptado se sustenta en la convicción de que la progresiva afluencia de capital externo de corto plazo aprecia el tipo de cambio y aumenta el grado de vulnerabilidad externa de la economía (Vera Vassallo, 1996).

Los agentes financieros han criticado esta nueva medida implantada por el Banco Central argumentando que es muy complejo distinguir entre proyectos netamente productivos y aquellos que sólo persiguen aprovechar la diferencia de tasas de interés, debido a que los inversionistas extranjeros, al igual que los locales, suelen colocar en instrumentos financieros de corto plazo parte importante de los recursos ingresados, mientras

se desarrolla el proyecto productivo. Se aduce, por lo tanto, que esta distinción pasa a depender de la opinión que se forme la autoridad sobre el propósito que persigue el inversionista, lo que podría convertirse en una fuente de conflictos potenciales para la relación entre el gobierno y los inversionistas extranjeros. El mayor temor de los agentes financieros, sin embargo, es que disminuya el financiamiento de proyectos productivos basado en la afluencia de capital extranjero y canalizado a través de las empresas de inversión directa constituidas como empresas de inversiones; este financiamiento no aumentaba el endeudamiento de la empresa receptora final, por lo que resultaba más conveniente que el crédito tradicional, especialmente en condiciones de ajuste que implican mantener altas las tasas de interés. Por su parte, el gobierno considera que una forma de eliminar el posible riesgo de discrecionalidad sería que el propio inversionista extranjero, en su solicitud, especificara el objetivo de su operación en el país. De acuerdo con esa declaración, el Comité de Inversiones Extranjeras podría aprobar la inversión por la vía del DL 600 o derivarla al Capítulo XIV del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central, dejándola sujeta a las normas mencionadas sobre encaje obligatorio.

Si bien los inversionistas extranjeros han comprendido que la economía de Chile aún necesita de medidas que restrinjan el flujo de capitales y muchos de ellos valoran tales disposiciones porque protegen al país de los efectos de crisis como la que afectó a México, también es cierto que en su mayoría han manifestado que es preciso contar con un marco de regulación transparente. Algunos expertos indican que el problema de los capitales extranjeros de corto plazo, esencialmente especulativos, debería abordarse con otra óptica para buscar la forma de fijar plazos y reglas que limiten la especulación, pero mantengan la libertad y la transparencia del mercado.

Lo esencial es que las medidas adoptadas han contribuido a desestimular la afluencia de capitales extranjeros de corto plazo, y esto, a su vez, ha permitido a las autoridades chilenas mantener equilibradas las cuentas del sector externo.

V. LA IED COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO Y DE LA INVERSIÓN REGIONAL

El impacto del incremento relativamente generalizado de los flujos netos de IED en los países de América Latina y el Caribe no ha sido el mismo en cada economía nacional. En los dos cuadros siguientes se puede apreciar el efecto diferenciado que las corrientes de IED han ejercido sobre el producto y la inversión global de los países de la región entre 1990 y 1995.

La primera consideración que se desprende de los datos presentados en el Cuadro 4 es *que la IED ha adquirido una creciente importancia como porcentaje del PIB regional*, pasando de 0,74% a 1,57% entre 1990 y 1995. El aumento de la gravitación de la IED como porcentaje del PIB fue creciente y sostenido entre 1990 y 1994, para luego declinar suavemente en 1995, como consecuencia de la disminución de la afluencia de IED hacia la región. Este aumento de la IED como porcentaje del PIB ocurrió no sólo en los tres grupos de países de la región, sino en toda América Latina y el Caribe, con la excepción de Guatemala, donde el ingreso neto de IED creció menos que el PIB. En el resto de los países esta evolución se dio con independencia del peso relativo de la IED como porcentaje del PIB en 1990, que en algunos de ellos tendió a ser mayor que en otros.

El segundo antecedente que surge es *que la importancia relativa de la IED es mayor en los países de menor desarrollo de la región*. Así, por ejemplo, en 1990, el ingreso neto de IED representó un 0,7% del PIB en los países miembros de la ALADI, en tanto en los países del Caribe llegó a 2,3%.² En el Ca-

2. En el caso de los países centroamericanos, el valor de la IED expresado como porcentaje del PIB, más bajo que el establecido en 1990 para los países miembros de la ALADI, está sesgado por el importante flujo negativo de IED en Panamá y por la carencia de datos sobre Nicaragua, aunque de todos modos el peso relativo de la IED en El Salvador y Guatemala fue menor que el promedio de los países miembros de la ALADI en 1990.

CUADRO 4
 América Latina y el Caribe: ingresos netos de inversión
 extranjera directa como porcentaje del producto
 interno bruto, 1990-1995
 (Porcentaje)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Países de ALADI</i>	0,72	1,13	1,19	1,21	1,66	1,56
Argentina	1,36	1,33	1,86	2,47	0,99	1,47
Bolivia	0,26	2,02	2,41	2,40	2,45	6,79
Brasil	0,21	0,29	0,56	0,30	0,57	0,88
Chile	2,07	1,61	1,71	1,91	3,41	3,11
Colombia	1,32	1,15	1,69	1,85	2,29	2,35
Ecuador	1,28	1,45	1,48	3,42	3,36	2,90
México	1,10	1,69	1,35	1,23	3,01	2,04
Paraguay	1,41	1,33	2,12	1,72	2,12	2,53
Perú	0,14	-0,02	0,50	0,94	4,71	3,18
Uruguay	...	...	...	0,76	1,01	0,84
Venezuela	0,96	3,66	1,07	0,64	1,33	0,97
<i>Países de América Central</i>	0,44	1,74	1,74	-0,49	2,52	1,62
Costa Rica	2,96	3,30	3,49	3,37	3,70	4,30
El Salvador	0,04	0,48	0,25	0,23	0,28	0,17
Guatemala	0,64	0,99	0,91	1,28	0,50	0,55
Honduras	1,61	1,89	1,57	1,14	1,20	1,66
Nicaragua	0,00	0,00	1,11	2,91	2,91	4,87
Panamá	-3,09	2,63	2,96	-10,1	8,21	...
<i>Países del Caribe</i>	2,26	2,63	2,84	3,37	4,42	1,85
Barbados	0,65	0,43	0,91	0,57	...	...
Jamaica	3,70	4,16	4,74	1,97	2,98	...
Rep. Dominicana	1,83	1,92	2,10	1,96	1,85	1,85
Trinidad y Tobago	2,35	3,47	3,56	8,71	11,70	...
<i>América Latina y el Caribe</i>	0,74	1,17	1,24	1,19	1,71	1,57

FUENTE: CEPAL, sobre la base de antecedentes proporcionados por el Fondo Monetario Internacional y organismos nacionales competentes.

ribe la IED alcanzó a 4,42% del PIB en 1994, último año para el que se dispone de cifras.

Entre 1990 y 1995, la gravitación del ingreso neto anual de IED con respecto al PIB se duplicó con creces en los países de la ALADI, lo que se produjo en todos los países miembros, aun en aquellos en que la IED creció a una menor tasa, como Argentina y Venezuela. Cabe subrayar los casos de Bolivia, donde en 1995 la IED llegó a representar 6,8% del PIB, luego de haber registrado en 1990 sólo 0,26%, y de Perú, país en el que el flujo neto de IED como porcentaje del PIB fue inferior a 1% hasta 1993, para luego ascender a 4,7% en 1994. Otros países miembros de la ALADI en los que el ingreso neto de IED en 1995 alcanzó porcentajes significativos del PIB fueron Colombia, Chile, Ecuador y Paraguay, todos con valores superiores a 2%.

Los miembros de mayor desarrollo relativo de la ALADI, pese a ser los principales receptores de IED en la región, en 1995 mostraron algunos de los índices más bajos de gravitación del ingreso neto de la IED en el PIB, aunque igualmente superiores a los de 1990. En Argentina, sin embargo, aumentó fuertemente la relación entre la IED y el producto en los años 1992 y 1993, bienio en el cual parece haber concentrado la parte medular del proceso de privatizaciones. Posteriormente, en 1994, el ingreso neto de IED no llegó a representar 1% del PIB, en tanto que en 1995 la relación apenas fue un poco más alta que en 1990. México, en cambio, recibió en 1995 ingresos netos de IED que, a pesar de la contracción que ésta sufriera ese año, prácticamente duplicaron la importancia que tenían en 1990, lo que pone en evidencia el efecto de su incorporación al TLC. En Brasil, país que recién está iniciando su proceso de privatizaciones, el ingreso neto de IED se mantuvo por debajo de 1% del PIB durante todo el período, aunque su peso relativo creció sostenidamente.

En los países de Centroamérica la evolución de la importancia relativa de la IED ha tendido a ser bastante más heterogénea que entre los países miembros de la ALADI, aunque su valor agregado se haya cuadruplicado entre 1990 y 1995. Al

margen de Panamá, los países del área centroamericana que muestran un muy claro aumento del peso relativo de la IED son Costa Rica y Nicaragua. Sin embargo, en el resto de la subregión los ingresos netos de IED fueron equivalentes a los de 1990.

Por último, en los países del Caribe, el porcentaje registrado en 1990 experimentó incrementos sostenidos durante todo el período, hasta casi duplicarse en 1994. Destaca especialmente el ascenso de la importancia relativa de la IED en Trinidad y Tobago, donde esta inversión representó 11,7% en 1994, a partir de un nivel inicial equivalente a 2,4% en 1990.

La importancia creciente de la IED en la región también se comprueba al ponderar el ingreso neto de IED con respecto a la inversión bruta fija (IBF) de cada país entre 1990 y 1995, período durante el cual el peso relativo de la inversión extranjera se duplicó a nivel regional. En 1990 el ingreso neto de IED era equivalente a 3,6% de la IBF, relación que aumentó a 7,3% en 1995. En este caso, sin embargo, la mayor variación de la importancia de la IED no se produjo de manera gradual, sino más bien con un fuerte salto en 1991, cuando pasó a representar 6% de la IBF, nivel que se mantuvo inalterado hasta 1994. Ese fue el año en que se produjo la mayor variación anual del ingreso neto de IED y su importancia relativa con respecto a la IBF sobrepasó el 8,1% en el total regional, para luego descender a 7,3% en 1995.

El aumento del peso relativo de la IED en relación con la IBF se produjo en la mayoría de los países de la región y, en algunos de ellos, llegó a representar proporciones muy altas, lo que determinó que en todas las áreas de la región tal incremento se presentara con singular fuerza. Esta situación difiere sustancialmente de la que existía en 1990, cuando el nivel de importancia relativa de la IED respecto de la IBF era superior a 10% sólo en tres países y la ponderación más frecuente oscilaba en las cercanías de 7%.

En los países miembros de la ALADI la relación entre la IED y la IBF ha evolucionado de manera muy parecida al promedio regional, excepto en Argentina y Venezuela, pese a que

CUADRO 5
América Latina y el Caribe: ingresos netos
de inversión extranjera directa como porcentaje
de la inversión bruta fija, 1990-1995
(Porcentaje)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Países de ALADI</i>	3,49	5,81	5,77	6,00	7,83	7,35
Argentina	9,70	9,09	11,15	16,27	4,98	7,29
Bolivia	2,07	12,96	14,44	13,61	14,83	34,84
Brasil	0,93	1,52	2,87	1,52	2,72	3,93
Chile	7,86	6,56	6,39	6,62	12,74	11,34
Colombia	7,12	7,21	9,81	8,73	10,84	9,33
Ecuador	7,30	6,53	6,99	16,93	17,77	15,57
México	4,84	7,21	5,54	5,30	12,79	10,53
Paraguay	6,17	5,35	9,26	7,53	9,07	10,89
Perú	0,89	-0,17	3,02	5,09	21,42	13,14
Uruguay	...	...	...	5,22	6,92	5,95
Venezuela	9,37	19,57	4,53	3,40	10,06	6,13
<i>Países de América Central</i>	2,54	9,39	8,11	-2,14	11,06	7,80
Costa Rica	13,20	13,08	11,92	11,27	13,82	16,88
El Salvador	0,31	3,12	1,37	1,24	1,43	0,88
Guatemala	4,73	6,89	4,99	7,34	3,08	3,55
Honduras	6,98	7,65	6,05	3,51	3,34	5,28
Nicaragua	0,00	0,00	5,84	14,78	11,67	18,32
Panamá	-18,62	13,90	12,55	-40,10	29,53	...
<i>Países del Caribe</i>	10,83	13,52	14,43	15,62	24,40	7,88
Barbados	...	...	...	...	...	...
Jamaica	13,20	15,18	16,64	5,69	...	...
Rep. Dominicana	7,30	8,86	9,37	8,51	8,19	7,88
Trinidad y Tobago	17,03	21,29	25,82	65,99	89,96	...
<i>América Latina y el Caribe</i>	3,59	6,03	5,97	5,91	8,12	7,31

FUENTE: CEPAL, sobre la base de antecedentes proporcionados por el Fondo Monetario Internacional y organismos nacionales competentes.

en términos absolutos la IED aumentó en ambos países. En el resto de los miembros de la ALADI la mayor afluencia de IED a la economía local ha incrementado su importancia en la IBF, muy especialmente en los casos de Bolivia y Perú. La medición de este indicador señala que la IED también alcanzó niveles relevantes en Chile, Ecuador, México y Paraguay. En Colombia y Brasil, sin embargo, la importancia de la IED creció menos notoriamente, lo que indicaría que la inversión nacional también aumentó a tasas significativas.

De acuerdo con este indicador, los miembros de la ALADI que han logrado un mayor crecimiento económico muestran que la importancia relativa de la IED en la actividad económica interna tiende a ser menor, aunque creciente a partir de 1990, con la excepción de Argentina. En este país, sin embargo, la relación entre el ingreso neto de IED y la IBF aumentó fuertemente entre 1990 y 1993, alcanzando en este último una de las más altas ponderaciones de la región. Posteriormente, este indicador bajó en 1994 y llegó a 7,3% en 1995, nivel inferior al registrado en 1990. En México, en cambio, la importancia adquirida por la IED con respecto a la IBF en 1994 tendió a consolidarse en 1995, superando el nivel de 1990. En Brasil, por su parte, la ponderación de la afluencia neta de IED en la IBF registró en 1995 el nivel que mostraba la región en 1990.

Al igual que en la medición de la IED como porcentaje del PIB, la importancia relativa de la IED con respecto a la IBF en los países de Centroamérica ha tendido a ser bastante más heterogénea que en los países miembros de la ALADI, hecho que confirma las situaciones expuestas en el análisis precedente. Por una parte, países en donde la IED como porcentaje de la IBF creció con fuerza entre 1990 y 1995 (Nicaragua y Costa Rica); y por la otra, países en que ha disminuido (Guatemala y Honduras) o ha crecido levemente (El Salvador). En lo que se refiere al Caribe, la escasa información disponible sólo permite confirmar la creciente importancia de la IED en Trinidad y Tobago, donde ha mostrado un peso decisivo en 1993 (66%) y 1994 (90%), luego de representar 17% de la IBF

en 1990. A la vez, en República Dominicana este indicador ha permanecido en torno de 8% desde 1990, lo que pone en evidencia las mayores restricciones a la IED en ese país.

RECUADRO 3

La activación de Mercosur y su impacto en la inversión extranjera directa

Los países miembros del Mercosur están fuertemente empeñados en desarrollar y fortalecer su bloque económico comercial, que comprende 200 millones de consumidores, exhibe un PIB agregado superior al billón de dólares y realiza exportaciones que en 1995 ascendieron a algo más de 83 mil millones de dólares.

En junio de 1996, Chile se asoció al Mercosur, hecho que probablemente marque el inicio de la extensión de este acuerdo comercial a otros países de la región. Esta iniciativa fue adoptada también por Bolivia y es posible que Venezuela haga lo propio en un futuro no lejano.

La Unión Europea, punto de origen de algo más de 40% de la IED acumulada a diciembre de 1995 en los países miembros del Mercosur, al firmar con ellos un acuerdo marco a comienzos de 1996 para obtener acceso preferente a sus mercados, ha otorgado a este bloque un importante poder de interlocución entre los países latinoamericanos.

A diferencia de otras experiencias de integración económica puestas en práctica en el pasado, el Mercosur se configuró cuando sus países miembros ya habían tomado conciencia de la incompatibilidad entre políticas de integración económica y comercial con los países vecinos y políticas de crecimiento sustentadas en el desarrollo del mercado interno y un activo papel empresarial del Estado. Fue así que las naciones comprometidas con el tratado ya habían iniciado, aunque con ritmos diferentes, procesos de apertura y liberalización económica, cuyo resultado ha sido una menor regulación de la actividad económica, así como la privatización de importantes empresas y activos esta-

tales; esto ha contribuido a derribar algunas de las barreras que obstruían el comercio exterior y la fluidez de los movimientos de capitales extranjeros.

La inversión extranjera directa entre los países miembros del Mercosur ha aumentado notablemente durante los años noventa. Antes de la suscripción del acuerdo comercial existían menos de 20 firmas brasileñas que tuvieran oficinas de representación, plantas de producción o empresas subsidiarias en Argentina; hoy su número asciende a 400. A su vez, en los últimos años alrededor de 80 empresas argentinas se han establecido en Brasil e invertido allí alrededor de 250 millones de dólares, lo que ha elevado su inversión directa en ese país a 978 millones de dólares, de acuerdo con información proporcionada por el Banco Central de Brasil.

La ampliación de los mercados acarreada por la integración de los países miembros del Mercosur no sólo ha permitido expandir las escalas de producción y reducir costos, resultados que generalmente esto implica, sino que además ha abierto posibilidades de especialización en nichos específicos de la producción de manufacturas. Esta situación, que no ha escapado a la observación de las empresas transnacionales (ETs), ha hecho que orienten hacia los países del Mercosur montos significativos de recursos bajo la modalidad de inversión directa. De hecho, entre 1990 y 1995 el crecimiento promedio anual de la IED en Brasil ha sido de más de 60,7%, tasa que casi triplica el promedio anual de la región (24%). Así, en 1995 Brasil recibió algo menos de 3,5 mil millones de dólares de inversión extranjera directa, lo que representa un incremento de 70% respecto del monto ingresado el año anterior que, a su vez, había superado en 2,5 veces el total registrado en 1993.

La economía argentina ha experimentado un proceso parecido en el mismo período, ya que entre 1990 y 1995 recibió inversiones extranjeras directas por un monto que ascendería a 21,4 mil millones de dólares.

Del ingreso neto de IED a los países del Mercosur una proporción muy significativa ha sido destinada a la adquisición de compañías ya existentes, lo cual no solamente se explica por

la privatización de empresas y activos del Estado, sino que responde, más bien, a la estrategia predominante de los inversionistas extranjeros que otorga preferencia a la compra de empresas con cuotas de mercado ya suficientemente establecidas y consolidadas. De hecho, en los países del Mercosur se realizaron más de 200 adquisiciones en 1995, en circunstancia que el número de empresas privatizadas por los gobiernos respectivos no sobrepasó de 20.

Es indudable, sin embargo, que la industria automotriz de los países del Mercosur es la que ha ejercido una mayor atracción para los inversionistas extranjeros. Desde que en diciembre de 1995 los gobiernos respectivos establecieron las reglas para esta industria, más de una docena de fabricantes de automóviles de Estados Unidos, Asia y Europa han comprometido proyectos de inversión para construir plantas en Brasil y Argentina antes del año 2000, lo cual podría implicar la recepción de 12,4 mil millones de dólares.

Los inversionistas extranjeros ya instalados en la estructura productiva de alguno de los países miembros del Mercosur tienen entendido que su planificación estratégica puede ir mucho más allá de los mercados locales.

VI. LA COMPOSICIÓN DE LOS FLUJOS DE IED EN LA REGIÓN

El concepto de inversión extranjera directa definido tanto por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),³ como por el Fondo Monetario Internacional⁴ (FMI, 1993) se refiere genéricamente a aquella modalidad de inversión internacional mediante la cual el inversionista residente

3. Véase la publicación institucional de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Detailed Benchmark Definition of Foreign Direct Investment*, Ginebra, 1991.

4. Véase Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de balanza de pagos*, Washington, D.C., 1993, cap. XVIII.

en una economía obtiene una participación relativamente permanente y estable en una empresa localizada en una economía distinta de la de su residencia habitual. La condición de permanente impuesta a tal participación implica que entre el inversionista directo y la empresa receptora de la inversión debe existir una relación a largo plazo, además de que el primero pueda ejercer un grado significativo de influencia en su administración, aspectos que establecen la especificidad de la IED y la diferencian de otras modalidades de inversión extranjera, como la de cartera. Esta permanencia en el tiempo determina que el concepto de IED comprenda no sólo la transacción inicial que establece la relación entre el inversionista y la empresa receptora, sino también todas las transacciones relacionadas con la formación de capital que tengan lugar posteriormente entre el inversionista y las empresas filiales, constituidas o no en sociedad, especialmente las vinculadas a las utilidades obtenidas por la empresa receptora y reinvertidas en ésta por el inversionista extranjero, o inversamente, con el retiro de capital de la empresa receptora por parte del inversionista.

Los componentes esenciales de la inversión directa son tres: i) los aportes al capital social de la empresa receptora, que se expresan en la titularidad de la propiedad del capital social, sea bajo la forma de acciones u otras modalidades de participación en la propiedad del capital; ii) las utilidades reinvertidas; y iii) otros capitales relacionados con créditos concedidos por las empresas inversionistas y filiales, por una parte, y las empresas de inversión directa o receptoras, por la otra, es decir, lo que se designa comúnmente como crédito intrafirma.

De acuerdo con estas definiciones, se intentó medir el peso relativo de cada componente de inversión directa en el ingreso neto de IED a la región durante el período 1990-1995. Sin embargo, la carencia de información para el año 1995 en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe limitó el análisis a 1994. Entre 1990 y 1994 ingresaron 74,6 mil millones de dólares (excluida Argentina en 1994), de los cuales

más de dos terceras partes, 69,1%, correspondieron a aportes de capital, 18,5% a utilidades reinvertidas y 12,3% a otras modalidades de IED.

Proporcionalmente, los aportes de capital han sido más significativos en los países de la ALADI (71,1% del ingreso neto de IED durante el período) que en los de Centroamérica y el Caribe (32,9% y 52,6%, respectivamente). En forma paralela, las utilidades reinvertidas representaron casi una quinta parte del ingreso neto de IED en los países de la ALADI (18,5%), participación que fue considerablemente más alta en los países centroamericanos (63,3%). En los del Caribe, sin embargo, la reinversión de utilidades alcanzó sólo a un poco más que en los países de la ALADI (23,2%). Los demás componentes de la IED, especialmente los créditos intrafirma, han representado algo más de 12% del flujo de IED en los países de la ALADI, sólo 3,8% en los de Centroamérica, y 24,2% en el Caribe.

En consecuencia, los antecedentes disponibles parecen demostrar que sólo en los países de ALADI el aporte de capital ha sido claramente importante y mayoritario comparado con las otras modalidades de IED, aunque también es algo significativo en el Caribe. Asimismo, sobre esa base se podría señalar que en los países centroamericanos el componente principal de la IED es la reinversión de utilidades y que los créditos intrafirma no son especialmente relevantes en los flujos totales de IED hacia la región, exceptuando, tal vez, a los países del Caribe. Todo esto confirma que en la primera mitad de los años noventa fueron los países miembros de la ALADI los que suscitaron un mayor interés relativo entre los inversionistas internacionales, lo que se manifiesta no sólo en la alta ponderación de los aportes de capital en la composición de la IED ingresada en los países de esa agrupación, sino también en su baja ponderación en la canalizada hacia Centroamérica, subregión en la que casi dos tercios del ingreso neto de IED se sustentaría en la reinversión de utilidades.

Entre los países miembros de la ALADI, las mayores ponderaciones de los aportes de capital con respecto al ingreso ne-

CUADRO 6
América Latina y el Caribe: peso relativo
de las modalidades de inversión extranjera directa,
por país y subregión, 1990-1994
(Porcentaje)

	<i>Capital</i>	<i>Reinversión de Utilidades</i>	<i>Otros Capitales</i>
PAÍSES DE ALADI	71,1	17,0	11,9
Argentina <u>a/</u>	88,9	11,7	0,0
Bolivia	76,0	20,1	3,9
Brasil	60,4	11,6	28,0
Chile	99,1	0,9	0,0
Colombia	32,3	10,1	57,6
Ecuador	73,7	26,3	0,0
México	59,9	28,8	11,3
Paraguay	65,4	14,2	20,4
Perú	97,2	2,8	0,0
Uruguay	79,7	20,3	0,0
Venezuela	95,1	0,0	4,9
PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL	32,9	63,3	3,8
Costa Rica	14,3	24,4	61,3
El Salvador	54,3	34,6	11,1
Guatemala <u>a/</u>	70,5	22,3	7,2
Honduras <u>a/</u>	0,0	93,9	6,1
Nicaragua <u>b/</u>	66,0	34,0	0,0
Panamá	169,1	1.125,5	-1.194,6
PAÍSES DEL CARIBE Y OTROS	52,6	23,2	24,2
Anguila	2,0	27,0	71,0
Antigua y Barbuda	64,2	11,4	24,4
Aruba	0,0	0,0	100,0
Bahamas	197,7	0,0	-97,7
Barbados <u>a/</u>	65,9	19,5	14,6
Belice <u>a/</u>	90,2	9,8	0,0

Dominica	32,1	20,2	47,7
Granada	51,1	8,9	40,0
Haití	...	...	...
Jamaica	18,3	6,9	74,8
Monserrat	13,8	13,8	72,4
Antillas Neerlandesas	54,4	51,8	-6,2
República Dominicana	96,0	3,9	0,1
Saint Kitts y Nevis	2,7	8,9	88,4
Santa Lucía	4,3	31,9	63,8
San Vicente y las Granadinas	5,9	21,2	72,9
Surinam	6,4	0,0	93,6
Trinidad y Tobago	55,2	45,0	-0,2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	69,1	18,5	12,3

FUENTE: CEPAL

a/: Cifras disponibles sólo de 1990 a 1993.

b/: Cifras disponibles sólo de 1992 a 1994.

to de IED correspondieron a las economías de Chile, Perú, Venezuela y Argentina. En estos países los inversionistas extranjeros no reinvirtieron parte de las utilidades obtenidas ni efectuaron operaciones de crédito intrafirma, o lo hicieron en mínima medida. Esto podría atribuirse a que, por ser economías receptoras en proceso de expansión, habrían inducido el ingreso de inversionistas extranjeros hasta ahora no presentes o la diversificación de los sectores de interés en el caso de los inversionistas antiguos, lo que habría desestimulado la reinversión de utilidades en las empresas de inversión directa ya existentes. En esta línea de interpretación, la ampliación del espectro de negocios abierto a los inversionistas extranjeros se relacionaría con las agresivas políticas de privatización de empresas públicas que los gobiernos de esos países aplicaron a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, así como con las altas tasas de crecimiento que carac-

terizaron tanto a la economía de Argentina (hasta 1994), Chile (de 1991 en adelante), Perú (a partir de 1993) y Venezuela (de 1990 a 1992).

La alta ponderación de los aportes de capital comparada con las demás modalidades de IED también podría interpretarse sobre la base de la baja propensión de los inversionistas extranjeros a reinvertir en el país receptor las utilidades. Esto podría explicarse por el deterioro de la economía venezolana a partir de 1993, la estrechez del mercado interno de Chile, la maduración incompleta de la inversión extranjera en Perú (concentrada en los años más recientes) y el agotamiento relativo del programa de privatizaciones en Argentina; sin embargo, también podría estar influyendo, tal vez de manera más decisiva, el hecho de que en esos países se haya aprobado una más amplia desregulación normativa respecto de la remisión de utilidades, que no sólo permite su envío al país de origen del inversionista extranjero dentro de menores plazos, sino que además suprime los requisitos de desempeño exigidos anteriormente.

En algunos casos, especialmente en la industria manufacturera y en el sector de servicios, una baja propensión a reinvertir utilidades podría afectar la competitividad de las empresas involucradas, por lo que los gobiernos respectivos deberían estudiar desde ya el diseño de mecanismos que induzcan la reinversión por parte de los inversionistas extranjeros. De todos modos, es dudoso que no existan créditos intrafirma entre las casas matrices de empresas transnacionales y sus filiales en Argentina, Chile y Perú, o que sean notoriamente bajos en Venezuela (más aún en un contexto financiero local caracterizado por fuertes alzas de la tasa de interés), aspecto que se relaciona con la confiabilidad de la información existente. Menos dudoso es, sin embargo, presumir la existencia de políticas sobre la remisión de utilidades obtenidas en contextos de apreciación del tipo de cambio en el caso de que éstas correspondan a la renta del capital en actividades orientadas al mercado interno de la economía receptora de la inversión extranjera.

Los mayores contrastes con la situación descrita los ofrecen Bolivia, Brasil, México, Ecuador y Uruguay,⁵ aunque por razones de diferente índole. Así, por ejemplo, en Bolivia, Ecuador y Uruguay la ponderación de las utilidades reinvertidas es del orden de 20% del ingreso neto de IED durante el período, lo que no impide que la ponderación de los nuevos aportes de capital sea alta, debido a la escasa —incluso nula— gravitación de las demás modalidades de IED. En cambio, en los casos de Brasil y México los nuevos aportes de capital representan alrededor de 60% de la IED que ingresó durante el período, constituyendo la reinversión de utilidades casi 29% del total. En Brasil, sin embargo, fueron los créditos intrafirma los que aportaron 28% del ingreso neto de IED entre 1990 y 1994. La apuesta de los inversionistas extranjeros que trasladaron capitales a México, en la perspectiva de ampliar y modernizar la capacidad productiva de sus empresas filiales para enfrentar del modo más eficiente posible la incorporación de México al TLC, es elocuente, como se ratificará más adelante cuando se compruebe que en ese país la tasa de reinversión de las utilidades de la inversión extranjera directa respecto de las utilidades totales obtenidas ha pasado a ser una de las más altas de América Latina y el Caribe.

El peso relativo de cada modalidad de IED en las cifras agregadas de Centroamérica está sesgado, indudablemente, por la situación de la IED en Panamá, país que en los años 1992 y 1993 exhibió flujos netos negativos en la partida de nuevos aportes de capital, además de flujos netos negativos en la partida de otras modalidades de inversión directa en 1990 y 1993. Esto determinó que el peso relativo de la reinversión

5. Sin duda, entre los países miembros de la ALADI, Colombia es el que presenta la diferencia más radical respecto de aquellos cuyo ingreso neto de IED se compone casi exclusivamente de aportes de capital; esto se explica por el hecho de que la clasificación de la información pertinente en las estadísticas del FMI impide que se registren ingresos netos de nuevos aportes de capital a ese país. La clasificación ha sido cuestionada por los responsables del organismo nacional al que compete la inversión extranjera en Colombia.

de utilidades, predominante en las cifras agregadas de la subregión, tendiera a mantenerse sólo en Honduras (94%), además de Panamá (1,126%). No obstante esta precisión, el peso relativo de la reinversión de utilidades en la afluencia de IED en los países centroamericanos es notoriamente más significativa que en los países de la ALADI, de tal modo que su menor ponderación (Guatemala, 22,5%) es equivalente, en términos proporcionales, a las mayores ponderaciones establecidas en los países miembros de la ALADI (México, Ecuador, Uruguay y Bolivia). Si a esto se agrega que en los últimos años los créditos intrafirma han sido la modalidad predominante de la IED en Costa Rica (61,3%), entonces el mayor peso específico de los nuevos aportes de capital se limitaría a la afluencia de IED en El Salvador (54,3%), Guatemala (70,5%) y Nicaragua (66%), lo que tampoco se puede afirmar con seguridad, dada la precariedad de la información sobre este particular existente en los países mencionados.

En los países del Caribe, en cambio, el aporte de capital tiende a predominar como principal modalidad de la inversión directa, aunque menos marcadamente que en los países de la ALADI, habiendo constituido 52,6% de los ingresos netos de IED entre 1990 y 1994. Las demás modalidades de inversión alcanzan una participación equivalente, en el rango de 23% a 24% del ingreso neto de IED durante el período. La mayoría de los países caribeños contribuyen a una distribución del flujo subregional de IED similar a la descrita, principalmente Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Granada, Antillas Neerlandesas, República Dominicana y Trinidad y Tobago. En los demás países de la subregión, sin embargo, la modalidad de inversión que predomina en el ingreso neto de IED es el crédito intrafirma (Anguila, Aruba, Dominica, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Surinam), pero ello no resulta determinante para el perfil subregional. Se deduce, por lo tanto, que la reinversión de utilidades no tuvo un papel destacado en la afluencia de IED a los países del Caribe en la primera mitad de los años noventa.

Cuadro 7
América Latina y el Caribe: ingresos netos
de inversión extranjera directa, por modalidad
de inversión y subregión, 1990-1994
 (Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
PAÍSES DE ALADI ^{a/}	7.254	11.532	13.333	15.333	21.278
Capital	4.521	8.676	9.816	12.174	13.675
Reinversión de utilidades	1.726	2.407	1.912	2.342	3.318
Otras formas de capital	1.007	449	1.605	817	4.285
AMÉRICA CENTRAL	110	484	571	-178	907
Capital	87	186	137	76	137
Reinversión de utilidades	274	-18	290	353	300
Otras formas de capital	-251	316	144	-607	470
EL CARIBE Y OTROS	697	884	669	772	946
Capital	342	299	268	523	655
Reinversión de utilidades	131	172	211	139	267
Otras formas de capital	224	413	190	110	24
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ^{a/}	8.061	12.900	14.573	15.927	23.131
Capital	4.950	9.161	10.221	12.733	14.467
Reinversión de utilidades	2.131	2.561	2.413	2.834	3.885
Otras formas de capital	980	1.178	1.939	320	4.779

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional y organismos nacionales competentes.

^{a/} No incluye la inversión extranjera directa ingresada en 1994 a Argentina.

En el Cuadro 7 se presenta información sobre el comportamiento de cada modalidad de inversión durante el período 1990-1994, tanto en la región en su conjunto como en sus principales áreas geoeconómicas (ALADI, América Central y el

Caribe). En ambos planos, las cifras dan cuenta de cambios significativos en la composición de los flujos de IED ocurridos en la primera mitad de los años noventa, en virtud de lo cual los promedios antes revisados contienen rangos de diferenciación que es necesario considerar en un análisis más detallado de la IED en la región.

En primer lugar, en las cifras agregadas de América Latina y el Caribe resaltan la fuerte disminución de la reinversión de utilidades y la progresiva importancia del crédito intrafirma. La primera evoluciona de un peso relativo de 26,4% del ingreso neto de IED en 1990 a 16,8% en 1994, en tanto que la segunda aumenta de 12,2% a 20,7% entre los mismos años. Una explicación tentativa de esta situación parece radicar en la diferencia entre el ritmo de crecimiento de la inversión extranjera directa a partir de los últimos años de la década de 1980 (34% de aumento promedio anual entre 1990 y 1994), y el de los beneficios totales generados por el acervo de inversión directa (6,17%), lo cual indicaría que las inversiones realizadas más recientemente en la región están todavía en proceso de maduración, debido a lo cual aún no reditúan su renta potencial, situación que impediría una mayor capitalización (véase la Sección 9). De hecho, entre 1990 y 1994, el monto de las utilidades remesadas se mantuvo relativamente constante en torno de los 6 mil millones de dólares al año, en tanto que el total de las utilidades reinvertidas aumentó de 2,1 a 3,9 mil millones de dólares. Por otra parte, el sostenido crecimiento de los créditos intrafirma sugiere que los inversionistas extranjeros han dado prioridad a esta modalidad de inversión directa con vistas a soslayar los efectos de las políticas monetarias restrictivas aplicadas en la mayoría de las economías de la región, especialmente respecto de la tasa de interés interna, así como a aprovechar mejor las diferencias entre las tasas de interés locales e internacionales, más aún si se trata de recursos propios de las casas matrices de las empresas inversionistas. En algunos casos, como en el de Chile, el incremento de los créditos intrafirma puede obedecer también al hecho de estar liberados del encaje que se

aplica a los créditos externos convencionales, lo que constituye una ventaja de competitividad en relación con las empresas que hacen uso del crédito interno (más caro) o externo común (con encaje).

El segundo aspecto de la evolución de los componentes de la IED en América Latina y el Caribe que debe mencionarse es que los nuevos aportes de capital tienden a asumir el carácter de factor de ajuste en los flujos de IED cuando los inversionistas extranjeros perciben cambios significativos en las condiciones de los países que pudieran afectar la rentabilidad o la recuperación de su inversión. Así, por ejemplo, en 1990, año en el que la tasa de crecimiento del producto de la región fue negativa, el peso del aporte de nuevo capital en la composición del flujo de IED fue de 61,4% del total, nivel inferior al promedio del quinquenio. Luego, su importancia relativa fue aumentando a medida que se percibía la consolidación de un ciclo especialmente auspicioso para el crecimiento de la mayor parte de las economías de la región, hasta llegar a representar 80,2% del ingreso neto de IED en 1993, a la vez que los créditos intrafirma disminuían a 2% ese mismo año. Finalmente, en 1994 los nuevos aportes de capital cayeron nuevamente, esta vez a 62,5% del flujo total de IED, lo que pone en evidencia la mayor cautela de los inversionistas extranjeros ante a las diversas señales que ya emitían los principales receptores de financiamiento externo en la región. Ese año los créditos intrafirma aumentaron abruptamente de 2% a 20,7% del ingreso neto de IED, comportamiento que aparentemente da cuenta del interés de los inversionistas extranjeros en comprometer flujos de capital no asociados a los resultados de la inversión, en la medida en que un traspié eventual sufrido por la filial receptora no anula, *ipso facto*, el crédito contratado. De todos modos, debe destacarse muy especialmente que aun en las circunstancias más difíciles a nivel regional, la partida de nuevos aportes de capital no cayó por debajo de 60% del ingreso neto anual de IED.

Más allá de las observaciones precedentes, cabe subrayar que el importante crecimiento de la IED en la región durante

el período considerado se sustentó en la expansión de los nuevos aportes de capital, que ascendieron de 4.950 millones de dólares a 14.467 millones entre 1990 y 1994, y de los créditos intrafirma, cuyo aumento fue de 980 millones de dólares a 4.779 millones. En consecuencia, merece especial atención el comportamiento de cada componente de la IED en 1994, año en el cual el ingreso neto de IED aumentó en 45,2% respecto de 1993. Como ya se insinuó más arriba, el crédito intrafirma se elevó de modo espectacular (1.393%), en contraste con el menor crecimiento de las utilidades reinvertidas (37%), pero, sobre todo, de los nuevos aportes de capital (13%). De esta manera, el incremento de 7,2 mil millones de dólares del ingreso neto de IED en 1994 se compuso de 1,7 mil millones de nuevos aportes de capital, 1,1 mil millones de utilidades reinvertidas y 4,5 mil millones de dólares de créditos intrafirma.

Considerando el peso relativo de los países miembros de la ALADI en la región es comprensible que en ellos la evolución de los componentes de la IED no difiera sustancialmente de lo establecido para el conjunto de los países latinoamericanos y caribeños. En efecto, durante todo el período los nuevos aportes de capital constituyeron más de 60% del ingreso neto de IED, con un promedio anual de 71,1%. Asimismo, el monto de las utilidades reinvertidas se redujo fuertemente entre 1990 y 1992, de 23,8% a 14,3% de la afluencia de IED. A partir de 1992, sin embargo, la reinversión de utilidades se estabilizó en torno de 15%. A la vez, los créditos intrafirma llegaron a representar 20,1% del flujo neto de IED en 1994, luego de un período de declinación con respecto al nivel registrado en 1990. Por cierto, la declinación observada entre 1991 y 1993 correspondió a los años de mayor crecimiento de los nuevos aportes de capital. En 1994, los créditos intrafirma fueron el componente de la inversión directa que más aumentó en relación con 1990.

En los países de Centroamérica, a pesar de las diferencias respecto de los promedios regionales, la trayectoria de su evolución durante el mismo período no fue muy diferente de la observada en el caso de los países miembros de la ALADI. En

efecto, el notable incremento de la IED entre 1990 y 1994 se explica principalmente por el fuerte aumento de los créditos intrafirma, que variaron de una posición negativa de -251 millones de dólares en 1990 a 470 millones en 1994. Paralelamente, en 1994 los aportes de capital aumentaron en 50 millones de dólares con respecto a 1990. Asimismo, el monto de las utilidades reinvertidas osciló normalmente en torno de los 300 millones de dólares, excepto en 1991. Definitivamente, los créditos intrafirma han sido la modalidad de inversión que más ha incidido en la expansión de la IED en Centroamérica en los últimos años, como quedó especialmente en evidencia en 1994. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que en 1993 los capitales ingresados por esta vía experimentaron una fuerte variación negativa de -607 millones de dólares, debido principalmente al flujo neto negativo por este concepto que se registró en Panamá, lo que demuestra lo aleatoria que puede ser esta modalidad de inversión directa entre las fuentes de financiamiento externo.

En los países del Caribe, la evolución de los componentes de la IED durante la primera mitad de los años noventa presenta características que difieren de las observadas en las otras áreas geoeconómicas de la región, distinguiéndose la mayor importancia de los aportes de capital y la reinversión de utilidades, así como la gravitación progresivamente decreciente de los créditos intrafirma.

CUADRO 8
América Latina y el Caribe: ingresos netos
de inversión extranjera directa por concepto de aporte
de capital, por subregión y país, 1990-1994
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
PAÍSES DE ALADI	4.521	8.676	9.816	12.174	13.675
Argentina	1.606	2.011	3.678	5.737	...
Bolivia	-	71	87	99	110
Brasil	628	607	1.405	614	1.888
Chile	590	515	669	841	1.722
Colombia	-	-	-	555	780
Ecuador	64	95	106	383	431
México	1.115	3.422	3.012	3.041	5.672
Paraguay	34	50	100	95	102
Perú	33	-11	130	351	2.292
Uruguay	...	...	...	86	118
Venezuela	451	1.916	629	372	560
AMÉRICA CENTRAL	87	186	137	76	137
Costa Rica	6	9	61	24	59
El Salvador	1	10	15	16	2
Guatemala	6	68	80	111	...
Honduras	-	-	-	-	...
Nicaragua	...	...	3	29	30
Panamá	74	99	-22	-104	46
PAÍSES DEL CARIBE					
Y OTROS	342	299	268	523	655
Anguila	-	-	-	1	...
Antigua y Barbuda	52	39	12	4	6
Aruba	-	-	-	-	...
Bahamas	-4	7	11	28	45
Barbados	8	6	8	5	...
Belice	15	13	16	11	...
Dominica	4	5	5	5	8
Granada	9	12	6	12	7

Haití	...	...	...	...	...
Jamaica	63	15	10	6	17
Monserrat	-	3	-	1	...
Antillas Neerlandesas	9	25	11	9	8
República Dominicana	127	141	169	181	180
Saint Kitts y Nevis	1	-	1	1	...
Santa Lucía	-	3	1	5	...
San Vicente y las Granadinas	1	-	-	-	6
Surinam	-1	-1	-3	-4	...
Trinidad y Tobago	58	31	21	258	378

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional y organismos nacionales competentes.

CUADRO 9
América Latina y el Caribe: reinversión
de utilidades de inversión extranjera directa,
por subregión y país, 1990-1994
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
<i>PAÍSES DE ALADI</i>	1.726	2.407	1.912	2.342	3.318
Argentina	230	428	501	568	...
Bolivia	14	18	20	25	20
Brasil	273	365	175	100	80
Chile	-	8	30	-	-
Colombia	57	98	65	108	90
Ecuador	62	65	72	86	100
México	1.070	1.408	1.020	1.399	2.934
Paraguay	12	13	14	21	23
Perú	8	4	15	20	34
Uruguay	...	...	...	15	37
Venezuela	-	-	-	-	-

AMÉRICA CENTRAL	274	-18	290	353	300
Costa Rica	42	43	66	90	30
El Salvador	19	6	-	-	-
Guatemala	20	23	14	27	...
Honduras	35	35	48	50	...
Nicaragua	...	...	12	10	10
Panamá	158	-125	150	176	260
EL CARIBE Y OTROS	131	172	211	139	267
Anguila	5	2	2	2	3
Antigua y Barbuda	5	4	3	3	5
Aruba	-	-	-	-	-
Bahamas	-	-	-	-	-
Barbados	3	1	2	2	...
Belice	2	2	2	...	...
Dominica	3	4	3	2	5
Granada	2	1	2	1	2
Haití	...	...	...	...	...
Jamaica	11	12	10	3	6
Montserrat	1	-	-	2	1
<hr/>					
Antillas Neerlandesas	7	2	18	11	21
República Dominicana	5	4	11	2	10
Saint Kitts y Nevis	1	-	3	3	3
Santa Lucía	8	15	15	13	16
San Vicente y las Granadinas	3	8	4	4	6
Surinam	-	-	-	-	...
Trinidad y Tobago	75	117	136	91	189

FUENTE: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional y organismos nacionales competentes.

CUADRO 10
América Latina y el Caribe: ingresos netos
de inversión extranjera directa por concepto
de otros capitales, por subregión y país, 1990-1994
 (Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
<i>PAÍSES DE ALADI</i>	1.007	449	1.605	817	4.285
Argentina	-	-	-	-	...
Bolivia	-3	7	15	-	-
Brasil	88	131	481	578	1.104
Chile	-	-	-	-	-
Colombia	443	359	725	287	568
Ecuador	-	-	-	-	-
México	449	-69	361	-51	2.367
Paraguay	30	21	23	3	42
Perú	-	-	-	-	-
Uruguay	...	...	...	-	-
Venezuela	-	-	-	-	204
<i>AMÉRICA CENTRAL</i>	-251	316	144	-607	470
Costa Rica	115	126	99	133	209
El Salvador	-18	9	-	-	18
Guatemala	22	-	-	5	...
Honduras	9	17	-	-15	...
Nicaragua	...	...	-	-	-
Panamá	-379	164	45	-730	243
<i>EL CARIBE Y OTROS</i>	224	413	190	110	24
Anguila	6	4	14	4	9
Antigua y Barbuda	4	12	5	8	14
Aruba	131	185	-37	-18	-73
Bahamas	-13	-7	-4	-1	-18
Barbados	-	-	4	2	...
Belice	-	-	-	-	...
Dominica	6	6	13	6	9
Granada	2	2	15	7	10
Haití	...	...	...	...	...

Jamaica	64	106	122	69	94
Monserrat	9	5	5	2	-
Antillas Neerlandesas	-8	6	11	-9	-7
Rep. Dominicana	1	-	-	-	-
Saint Kitts y Nevis	47	21	9	10	12
<hr/>					
Santa Lucía	37	40	25	16	16
San Vicente y las Granadinas	4	1	15	27	39
Surinam	-42	11	-27	-43	-30
Trinidad y Tobago	-24	21	21	30	-51
TOTAL GENERAL	533	1.171	1.925	30	1.801

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional y organismos nacionales competentes.

VII. ORIGEN GEOGRÁFICO DE LA IED

La CEPAL señaló en su informe anual de 1995 sobre la inversión extranjera en los países latinoamericanos varias de las principales tendencias en cuanto al origen de la IED en la región, algunas de las cuales han experimentado cambios sustanciales en años más recientes.

Los países desarrollados, principalmente Estados Unidos y los países miembros de la Unión Europea, continúan siendo la fuente principal de la IED en la región. Sin embargo, cabe destacar que también Canadá aparece como uno de los generadores de inversión externa más significativos en determinados países de la región, especialmente en Brasil, Chile, Guatemala, República Dominicana y, en menor medida, en México y Perú.

Un segundo aspecto mencionado en ese informe fue la posición preponderante de la IED originada en Estados Unidos, subrayándose que sólo en los países atlánticos (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) el principal punto de origen de la IED en sus economías no era Estados Unidos, sino los paí-

ses europeos. En años más recientes, sin embargo, Estados Unidos ha dejado de ser el origen geográfico principal de IED en Perú y República Dominicana, en tanto que en Chile y El Salvador, aunque aún predominante, ya no representa porcentajes superiores a 50% del acervo de inversión directa (Cuadro 11). Ciertamente, el descenso de la participación de las empresas estadounidenses en el origen de la IED acumulada en América Latina y el Caribe, a pesar del crecimiento en términos absolutos de la inversión directa procedente de ese país (Cuadro 12), pone en evidencia el dinamismo de la expansión de la IED originaria de otros países, especialmente de España, en el caso de Perú, y de Canadá, en el de la República Dominicana. Asimismo, las inversiones realizadas por empresas canadienses en la economía de Chile entre 1993 y 1995 contribuyeron en gran medida a debilitar la posición estadounidense como fuente de la IED en este país.⁶

Lo anterior determinó que también sufriera cambios importantes el tercer elemento antes planteado como característica principal de la IED en la región, esto es, que el predominio de las inversiones de origen estadounidense tendía a concentrarse en los países medianos y pequeños, en los que llegaba a representar no menos de 65% de la inversión procedente de los países desarrollados. En efecto, tanto en Perú como en República Dominicana la inversión estadounidense ha pasado a ser minoritaria en términos absolutos (14,5% y 29,2%, respectivamente), a la vez que en Chile y El Salvador, la inversión europea y canadiense, en conjunto, supera a la estadounidense. En realidad, ésta sigue ejerciendo un predominio todavía no disputado en Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Venezuela, Guatemala y Panamá. En el resto de los países de la región, de acuerdo con la información disponible, la participa-

6. Para informarse en mayor detalle sobre el notable incremento de las inversiones canadienses en la economía de Chile, puede consultarse el artículo de P. Rozas, "La inversión directa canadiense en la economía chilena: antecedentes preliminares", en *Chile y el NAFTA: antecedentes, problemas y perspectivas*, P. Rozas (comp.), Santiago de Chile, Ediciones PRIES CONO SUR, 1996.

ción relativa de las empresas de los Estados Unidos en la afluencia de IED en la región ha disminuido, lo que parece sugerir que el esforzado retorno de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales de capital, específicamente a aquellos relacionados con la IED, está redundando en una mayor diversificación de los orígenes de los flujos de inversión.

Sin embargo, de acuerdo con antecedentes proporcionados por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, el acervo de inversión directa procedente de ese país aumentó fuertemente en la región durante la primera mitad de los años noventa, no obstante la declinación relativa de las inversiones estadounidenses en algunos países latinoamericanos y caribeños. En efecto, según puede verificarse en el Cuadro 12, las inversiones acumuladas de Estados Unidos en la región se incrementaron en 52 mil millones de dólares entre 1990 y 1995.

Entre los mismos años, la inversión estadounidense en el mundo aumentó de 427 mil millones de dólares en 1990 a 711,6 mil millones de dólares en 1995. Proporcionalmente, entonces, la inversión estadounidense creció más en la región latinoamericana que en otras áreas de la economía mundial, lo que expresa el progresivo interés de las empresas estadounidenses en invertir en América Latina. Sin embargo, las inversiones de ese origen en los países en desarrollo, incluidos los latinoamericanos y caribeños, aumentó en 121,3 mil millones de dólares en el mismo período, vale decir, 85,5% respecto de 1990. Esto demostraría, por una parte, que decrece el interés de las empresas estadounidenses en invertir en los países ya desarrollados, invirtiéndose la tendencia de los años ochenta, y por la otra, que ese interés se desplaza hacia áreas en desarrollo fuera de la región latinoamericana, probablemente favoreciendo a los países del sudeste asiático.⁷ En consecuencia, el aumento de la inversión estadounidense en los países de la

7. De hecho, el acervo de inversión directa estadounidense en países en desarrollo, excluidos los países latinoamericanos y caribeños, aumentó en 69,3 mil millones de dólares, lo que representa una variación de 97,3%.

región es inferior al registrado en los países en desarrollo, pero superior a su crecimiento en la economía mundial debido a que en los países desarrollados su incremento fue menor.

Cuadro 11
América Latina: origen de la inversión extranjera directa
acumulada por subgrupos y países, 1995
(Porcentajes)

	<i>EE.UU.</i>	<i>Europa</i>	<i>A. Latina y El Caribe</i>	<i>Sudeste asiático</i>	<i>Otros</i>
<i>PAÍSES DE ALADI</i>					
Argentina	...	...	...	...	...
Bolivia	59,5	9,0	22,1	0,4	5,0
Brasil <i>a/</i>	36,7	44,0	6,2	7,7	5,4
Chile	40,0	24,7	7,4	3,9	24,1
Colombia	55,7	18,4	21,7	1,9	2,3
Ecuador <i>b/</i>	66,9	21,6	9,2	0,3	2,0
México	59,5	23,4	0,0	5,1	12,0
Paraguay <i>c/</i>	9,8	38,9	46,3	0,9	4,1
Perú	14,5	69,0	11,2	0,7	4,6
Uruguay	...	...	...	...	...
Venezuela <i>d/</i>	53,2	29,1	10,3	3,8	3,6
<i>A, CENTRAL Y OTROS</i>					
Costa Rica <i>e/</i>	75,1	9,3	11,8	3,6	0,2
El Salvador	36,0	24,6	19,8	1,9	18,3
Guatemala <i>f/</i>	55,2	5,8	8,8	5,2	25,1
Honduras	...	...	...	...	...
Nicaragua	...	...	...	...	...
Panamá <i>g/</i>	74,5	3,5	6,0	3,8	12,2
República Dominicana <i>h/</i>	29,2	10,0	3,2	0,3	57,3

FUENTE: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por los organismos nacionales competentes.

a/ IED acumulada a junio de 1995.

b/ IED realizada entre 1986 y 1995.

c/ IED realizada entre 1992 y 1994.

d/ IED acumulada a diciembre de 1993.

e/ IED realizada entre 1990 y 1994.

f/ IED realizada entre 1990 y 1994. La categoría "otros" podría incluir algunas inversiones europeas, además de las originadas en Canadá, país que representa el 11,5% del total.

g/ IED acumulada a diciembre de 1994. La categoría "otros" podría incluir algunas inversiones europeas y latinoamericanas no especificadas.

h/ La categoría "otros" corresponde principalmente a las inversiones realizadas entre 1990 y 1992 por empresas canadienses.

La ubicación geográfica de la economía receptora de la inversión directa estadounidense parece tener un papel fundamental en su distribución. De hecho, en 1990, más de la mitad (53,5%) de la inversión acumulada de origen estadounidense estaba localizada en los países de América Central y el Caribe, proporción que se redujo levemente hacia finales del primer quinquenio de los noventa. A partir de 1994 los países miembros de la ALADI han constituido el destino de poco menos de 50% de la inversión estadounidense en la región. Sin embargo, en el curso de los años noventa, la ubicación geográfica de la economía receptora con respecto a la que origina la inversión ha tendido a perder importancia como factor de atracción de la IED, tal vez como consecuencia del vertiginoso desarrollo de las telecomunicaciones en estos últimos años. Lo cierto es que México, país que tiene a su favor no sólo una extensa frontera con Estados Unidos, sino, además, una base industrial relativamente compleja y desarrollada, un mercado interno de suficiente amplitud y la reciente subscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en conjunto con Canadá y Estados Unidos, había recibido en 1990 inversiones estadounidenses por casi 10,3 mil millones de dólares,

esto es, 31,1% de la inversión directa de ese origen en los países de la ALADI; sin embargo, en 1995, dicha participación disminuyó a 23%, a pesar de que el acervo de inversión estadounidense en ese país aumentó en 3,7 mil millones de dólares (36,9%). En cambio, en otros países miembros de la ALADI, ubicados a mayor distancia de la economía de Estados Unidos, la inversión acumulada de esa procedencia tuvo un fuerte incremento. Así, por ejemplo, las inversiones estadounidenses en Argentina crecieron de 2,5 mil millones acumulados en 1990 a 8 mil millones de dólares en 1995 (221%), lo mismo que en Chile (194%), Ecuador (199%) y Venezuela (217%). Sin embargo, como pudo observarse antes, en los casos de Chile y Perú, entre otros, tales incrementos no bastaron para mantener la participación estadounidense en la inversión directa acumulada, debido a que la IED procedente de otras economías, especialmente de Europa, Canadá y los mismos países de la región creció a mayor ritmo.

En 1995, los países miembros de la ALADI constituyeron el destino de 8,57% de la IED de origen estadounidense acumulada en el mundo. Los principales receptores fueron Brasil (3,31%), México (1,97%) y Argentina (1,12%). Es probable, sin embargo, que estos porcentajes fueran mayores si se consideraran las inversiones que las empresas estadounidenses realizan en esos países por intermedio de sus filiales en Bermuda y Panamá, que aparecen como receptores de 3,91% y 2,24%, respectivamente, de la inversión estadounidense en el exterior. Los demás países miembros de la ALADI son el destino de menos de un punto porcentual del total acumulado, correspondiéndole a Chile el valor más relevante (0,77%).

En los países de Centroamérica y el Caribe, la inversión estadounidense acumulada se localiza principalmente en Bermuda, Panamá y las islas inglesas del Caribe. Si esto se compara con la situación existente a comienzos de los años noventa, es notorio que la inversión acumulada de origen estadounidense en los países mencionados haya crecido a menor ritmo, especialmente en Bermuda. En 1990, las inversiones de ese origen en este país ascendían a 20,1 mil millones de dóla-

res (53,1% del total subregional), mientras que en 1995 los 27,8 mil millones de dólares ingresados por el mismo concepto representaron 45% de dicho total. En realidad, las más altas tasas de crecimiento de las inversiones estadounidenses acumuladas en América Central y el Caribe se han registrado en Costa Rica (231%), Jamaica (129%) y República Dominicana (166%), países que en 1995 de todos modos recibieron sólo una pequeña parte del acervo de tales inversiones en la subregión (1,3%, 2,3% y 2,1%, respectivamente). Pareciera ser, aunque todavía puede ser prematuro enunciar una tendencia más definitiva, que en aquellos países centroamericanos y caribeños que están intentando desarrollar zonas de procesamiento de exportaciones, la recepción de inversión directa estadounidense estaría aumentando a mayor velocidad que en aquellos que se han limitado a liberar la normativa de la actividad financiera y tributaria, y por cierto, que en otros que no han adoptado medidas de políticas tendientes a modificar la estructura de sus economías de acuerdo con los requerimientos que está imponiendo la globalización de la economía mundial.

Por otra parte, la información presentada en el Cuadro 11 sobre la participación de los países europeos, especialmente de los que integran la Unión Europea, reafirma lo sostenido en el informe anterior (CEPAL, 1995, p. 84). Estos países constituyen la segunda fuente más importante de la inversión extranjera en América Latina y el Caribe, como lo manifiesta su participación mayoritaria en la IED acumulada no sólo en los países del Atlántico, sino, además, en Perú (69%), debido especialmente a la venta de 35% del complejo Compañía Peruana de Teléfonos-Empresa Nacional de Telecomunicaciones (CPT-ENTEL) a inversionistas españoles. Las empresas europeas también han realizado inversiones por montos significativos en Venezuela, Chile, El Salvador, México y Ecuador, en cada uno de los cuales constituyen alrededor de la cuarta parte de la IED acumulada. Asimismo, es probable que tal participación aumente en Bolivia, cuando se incluya en el acervo de IED la compra de 50% de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) por capitales italianos. Con la excep-

CUADRO 12
Evolución de la inversión extranjera directa acumulada
de origen estadounidense en países latinoamericanos
y caribeños seleccionados, 1990-1995
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PAÍSES DE ALADI	32.938	36.339	42.490	46.431	53.555	61.006
Argentina	2.479	2.767	3.327	4.442	5.945	7.962
Brasil	14.268	14.882	16.313	16.772	18.798	23.590
Chile	1.876	1.916	2.544	2.749	4.384	5.510
Colombia	1.647	1.627	3.053	2.930	3.282	3.414
Ecuador	278	296	295	555	736	830
México	10.255	12.257	13.730	15.221	15.714	14.037
Perú	594	522	620	622	819	1.213
Venezuela	1.063	1.424	1.972	2.362	2.991	3.372
Otros	478	648	636	778	886	1.078
A. C. Y EL CARIBE	37.814	39.875	48.814	54.053	58.671	61.759
Ant. Neerlandesas	-4.534	-5.697	-1.989	-62	1.823	2.473
Bahamas	3.944	3.768	4.167	3.138	2.736	1.566
Barbados	247	319	340	471	551	792
Bermuda	20.084	23.059	26.736	28.666	27.561	27.807
Costa Rica	239	214	274	298	566	790
Guatemala	129	105	115	139	134	155
Honduras	225	212	239	159	186	236
Islas del Caribe (Ingl.)	5.919	5.112	5.401	5.544	7.327	7.615
Jamaica	612	729	892	1.049	1.259	1.400
Panamá	9.257	10.427	11.038	12.043	13.538	15.908
Rep. Dominicana	479	572	779	1.039	1.191	1.274
Trinidad y Tobago	487	507	565	691	771	813
Otros	726	548	257	878	1.028	930
A. L. Y EL CARIBE	70.752	76.214	91.304	100.484	112.226	122.765
PAÍSES EN						
DESARROLLO	141.936	156.526	181.497	205.193	232.625	263.231
TODOS						
LOS PAÍSES	426.958	460.955	502.063	564.283	621.044	711.621

FUENTE: CEPAL, sobre la base de antecedentes obtenidos del Bureau of Economics Analysis (BEA), Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América.

ción de este último país, la participación de las empresas europeas en la IED acumulada no es relevante en Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana (10% o menos).

Con respecto a la inversión directa procedente de Japón y otros países asiáticos, en el informe anterior se consignaba que ésta había alcanzado a un bajo monto en las corrientes de IED hacia América Latina y el Caribe; se destacaba allí que las inversiones japonesas en la región no superaban 4% de los ingresos netos anuales de IED, y que se concentraban en tres países y en algunas actividades específicas: industria automotriz y maquiladora en México, y proyectos mineros, silvícolas y pesqueros en Chile y Venezuela, lo que dificultaba un mejor aprovechamiento regional del vigoroso incremento de la inversión japonesa en la economía mundial (CEPAL, 1995, p. 87).

Los antecedentes más recientes indican que esta situación no se ha modificado, lo que confirma que los países latinoamericanos y caribeños están lejos de constituir una zona de especial interés para la instalación de filiales de inversión directa por parte de las grandes empresas japonesas o coreanas, al menos a un nivel similar al de las firmas europeas y norteamericanas, incluidas las emergentes empresas transnacionales canadienses. De todos modos, debe destacarse el fuerte aumento de las inversiones procedentes de países del sudeste asiático en Brasil, México y Guatemala, donde estas inversiones han llegado a representar 7,7%, 5,1% y 5,2%, respectivamente, de la IED acumulada en el caso de los dos primeros, y del ingreso neto de IED entre 1990 y 1994 en el del último. Mientras tanto, las inversiones asiáticas en Chile y Venezuela continúan bordeando 4% de la IED acumulada, porcentaje similar al que alcanzaron en Costa Rica entre 1990 y 1994, y en Panamá. En definitiva, los datos más recientes sobre las inversiones de ese origen en América Latina y el Caribe apuntan a una mayor diversificación entre los distintos países, así como a un interés más evidente en la economía de Brasil; a pesar de esto, y con la excepción de este último, las inversiones asiáticas en la región están por debajo de su verdadero potencial.

Finalmente, debe consignarse que la inversión directa procedente de la misma región aumentó considerablemente a partir de 1993. Este incremento ha contribuido a modificar el carácter de escasa en número, reducida en monto y concentrada en pocos países y sectores que se asignaba a la inversión extranjera directa originada en los países de la región (CEPAL, 1995, p. 88). Según la información presentada en el Cuadro 11, además de Paraguay (país en el que América Latina ha constituido la principal fuente de IED en los últimos años), la inversión intrarregional ha alcanzado niveles de relativa importancia en Bolivia (22,1%), Colombia (21,7%) y El Salvador (19,8%), en todos ellos con porcentajes superiores a los de Europa y los países del sudeste asiático, con la excepción de El Salvador. Es probable que esta mayor importancia de los países de la región como fuente de IED esté relacionada con la integración horizontal de algunas empresas líderes de la región, que buscan incrementar sus economías de escala y, a la vez, ampliar sus mercados. Esta tendencia ha sido facilitada, e incluso estimulada, por los diversos programas de privatización de empresas públicas, el nuevo trato otorgado a la inversión extranjera, y las iniciativas de integración económica y comercial actualmente en vías de ejecución.

VIII. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA IED

El destino sectorial de la IED en la región también ha sufrido algunos cambios de importancia en años más recientes. Hasta comienzos de la década de los noventa, la mayor parte del ingreso neto de IED era canalizada hacia la industria de manufacturas. De hecho, en las economías más desarrolladas de la región, como Brasil y México, 70% de la IED ingresada se dirigía al sector industrial, proporción que en Venezuela alcanzó a casi 80% en 1990 y en Argentina a algo más de 60% (CEPAL, 1995, p. 90).

El predominio de la industria manufacturera como receptora de IED en los años setenta fue determinado por la nacio-

nalización de empresas de propiedad extranjera dedicadas a la explotación de recursos naturales (principalmente petróleo y minerales), así como a los servicios, llevada a cabo por varios de los gobiernos de la región en los años sesenta y setenta; también influyó el establecimiento de fuertes restricciones al ingreso de capital extranjero en actividades consideradas estratégicas para el desarrollo de las economías locales respectivas. Pero, sin duda, el factor que contribuyó más decisivamente a canalizar la IED hacia la industria manufacturera fue el estilo de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y el fortalecimiento del mercado interno que predominó en los países de la región hasta la década de los ochenta. Los principales productores internacionales optaron, entonces, por instalar empresas filiales en los países de mayor desarrollo relativo de América Latina y el Caribe, de acuerdo con el tamaño del mercado interno, grado de urbanización, estabilidad política e incentivos, entre otros factores, para producir *in situ* lo que se les restringía transar internacionalmente y sortear de esta manera las barreras comerciales impuestas a la competencia externa.

Posteriormente, durante los años ochenta, gran parte de los gobiernos latinoamericanos modificaron su actitud con respecto a la IED, especialmente en el sector de los recursos naturales, y en muchos países se suprimieron las restricciones que limitaban las actividades petrolera y minera. Asimismo, se flexibilizaron las normas que regulaban las concesiones, arrendamientos y explotaciones conjunta de depósitos minerales y petrolíferos. Simultáneamente, la aplicación de los programas de ajuste estructural acordados a mediados de los años ochenta condujo a la privatización de empresas de servicios públicos, antes exclusivos del Estado. También fueron suavizadas las limitaciones impuestas a la acción de la banca extranjera en los mercados financieros locales. Todo esto se tradujo en cambios significativos de la orientación sectorial de la IED en la región, ya que se atenuó la preeminencia de la industria de manufacturas como receptora de la inversión extranjera, a la vez que se fortaleció el papel desempeña-

do por los servicios y la explotación de recursos naturales, especialmente mineros y energéticos.

Como puede observarse en el Cuadro 13, en la actualidad la IED está siendo canalizada indistintamente hacia la explotación de recursos naturales, la producción manufacturera o al área de servicios, lo que denota un cambio significativo respecto del patrón dominante hasta comienzos de los años noventa. Esta evolución ha determinado que en algunos países de la región, como Bolivia, Costa Rica, Chile y Ecuador, la mayor parte de la inversión extranjera acumulada se haya concentrado en la explotación de recursos naturales, así como que el área de servicios se haya constituido en el sector receptor dominante en México, Perú, Guatemala y República Dominicana. La industria manufacturera continúa siendo la principal destinataria en Panamá, El Salvador, Venezuela, Paraguay, Colombia y Brasil, y mantiene una posición fuerte en México y Costa Rica. Ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que la privatización de empresas de servicios en Brasil, Colombia y Venezuela, realizada recién en el segundo semestre de 1996, además de las previstas para 1997 en Brasil y Perú en las áreas de la minería y el petróleo, pueden alterar todavía más el cuadro de la distribución sectorial de la inversión extranjera en América Latina al aumentar la importancia de los servicios como sector receptor, dada la magnitud de las operaciones efectuadas; a esta transformación también contribuirá el fuerte incremento de la inversión extranjera en la explotación petrolera colombiana.

De acuerdo con los antecedentes presentados, la privatización de las empresas de servicios básicos en la mayor parte de los países de la región ha contribuido poderosamente a modificar la composición sectorial de la inversión extranjera, al igual que la eliminación de las restricciones a la inversión de capital extranjero en actividades vinculadas a la explotación de recursos naturales, principalmente minerales y petróleo. Sin embargo, el cambio en la orientación de los flujos de IED expresa no sólo la renovación del interés de los inversionistas extranjeros en la producción de servicios o la explotación de

Cuadro 13
América Latina: composición sectorial
de la inversión extranjera directa acumulada, 1995
(Porcentajes)

	<i>Agricultura y minería</i>	<i>Industria de manufacturas</i>	<i>Servicios y otros</i>
<i>PAÍSES DE ALADI</i>			
Argentina	...	...	...
Bolivia	67.5	12.9	19.6
Brasil <i>a/</i>	2.9	59.0	38.1
Chile	59.0	15.3	25.7
Colombia	25.1	38.6	36.3
Ecuador <i>b/</i>	75.3	15.1	9.6
México	1.5	48.5	50.0
Paraguay <i>b/</i>	33.0	47.6	19.4
Perú	19.1	12.6	68.3
Uruguay	...	...	...
Venezuela <i>c/</i>	2.6	57.8	39.6
<i>A. CENTRAL Y OTROS</i>			
Costa Rica	38.4	38.2	23.4
El Salvador	1.3	53.6	45.1
Guatemala <i>b/</i>	4.5	2.8	92.7
Honduras	...	...	...
Nicaragua	...	...	...
Panamá <i>d/</i>	17.7	41.3	41.0
República Dominicana	14.2	10.7	75.1

FUENTE: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por los organismos nacionales competentes.

a/ IED acumulada a junio de 1995.

b/ IED realizada entre 1990 y 1994.

c/ IED acumulada a diciembre de 1994. Excluye inversiones realizadas en hidrocarburos, petroquímicos carboníferos, mineros y conexos, compañías de seguros y bancos.

d/ IED acumulada a diciembre de 1994. No incluye capital invertido en entidades.

recursos naturales, sino, también, la disminución del atractivo de la industria de manufacturas, confirmando lo señalado en CEPAL, 1995, p. 94. A tal disminución responde el hecho de que las grandes empresas transnacionales de la industria manufacturera no hayan venido realizando nuevas inversiones en sus filiales latinoamericanas, si bien han mantenido una presencia activa en la región, adaptándose rápidamente a los imperativos de la apertura comercial y la competitividad internacional mediante racionalizaciones administrativas y productivas, especialmente en las industrias automotriz y de maquinarias y equipos, tanto eléctricos como electrónicos, de los países grandes de la región.

IX. LAS PRIVATIZACIONES Y LA AFLUENCIA DE INVERSIÓN EXTRANJERA: EFECTOS RECÍPROCOS

Para analizar más detalladamente el papel que puede desempeñar la inversión extranjera directa, de acuerdo con su nueva orientación sectorial, en las ganancias de competitividad internacional de la economía regional, por la vía de su contribución a las nuevas formas de articulación entre las economías locales y los sistemas de producción integrados internacionalmente (UNCTAD, 1993), es necesario revisar la influencia de la participación de inversionistas extranjeros en la privatización de empresas y activos públicos y la de estas operaciones en el aumento de la inversión directa en la región. Tal examen contribuirá a aclarar si acaso se está en presencia de un cambio más definitivo de la orientación sectorial de la IED en América Latina y el Caribe, o si, por el contrario, este cambio es de naturaleza más circunstancial, dependiendo principalmente de la extensión del programa de privatizaciones en la región.

En los últimos años, la afluencia de capitales extranjeros a la región ha continuado desempeñando un importante papel en los programas de privatización de empresas públicas, a pe-

sar de las limitaciones que debió enfrentar su ejecución en los diversos países, tal como se preveía en el Informe anterior. En Argentina, Chile y México se había vendido la mayoría de los activos más atractivos para los inversionistas extranjeros. En los demás países latinoamericanos, con la excepción de Perú, el ímpetu privatizador se había visto frenado por una fuerte resistencia interna (Uruguay y Colombia), o bien por la conducta de los inversionistas, renuentes a arriesgar una apuesta en economías todavía no estabilizadas (Venezuela), o por un marco normativo insuficiente (Brasil). En el caso de este último, a pesar de ser percibido como el país latinoamericano con mayores posibilidades en este campo, se requería introducir algunas reformas constitucionales importantes. Todo ello hacía bastante incierto que el ingreso de capitales extranjeros vinculados a la venta de empresas estatales pudiera mantenerse al mismo nivel que alcanzó en los primeros años noventa, una vez terminada la que en su oportunidad se llamó la primera etapa de los programas de privatización en América Latina y el Caribe (CEPAL, 1995, p. 77).

Como se había previsto, la recaudación fiscal total por este concepto disminuyó progresivamente con respecto al año anterior en 1994 y 1995, según puede observarse en el Cuadro 14. En efecto, en 1993 los gobiernos de la región habían recaudado 10,8 mil millones de dólares mediante la venta de empresas estatales al sector privado, mientras que en 1994 el total obtenido bajó a 7,5 mil millones de dólares y en 1995 apenas se empujó sobre los 4,3 mil millones de dólares. Los países en que la recaudación fiscal por este concepto se redujo más marcadamente fueron Argentina, Chile y México, país este último que vio frenado su programa de privatizaciones por la seria crisis que lo afectó en 1995, aun cuando los ingresos percibidos en 1994 ya ponían en evidencia una declinación respecto de los obtenidos en 1993. En Brasil y Colombia las disminuciones de la recaudación fiscal por privatizaciones fueron más suaves. En cambio, en Bolivia los ingresos fiscales por este concepto aumentaron fuertemente en 1995, hasta alcanzar a 849 millones de dólares, lo que contrastó con la au-

sencia de ingresos en 1994 y con los 13 millones de dólares obtenidos en 1993. Pero, sin duda, el incremento más notable del período 1993-1995 se produjo en Perú, país que obtuvo la mayor recaudación fiscal de la región en 1994 (2,8 mil millones) y una de las más altas en 1995, aunque en 1993 estos ingresos sólo había totalizado 127 millones de dólares.

CUADRO 14
América Latina y el Caribe: recaudación aportada
por inversionistas extranjeros en la privatización
de empresas y activos, 1993-1995
(Millones de dólares)

<i>País</i>	<i>Recaudación fiscal por privatizaciones</i>			<i>Recaudación aportada por inversionistas extranjeros</i>		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Argentina	4.569	889	1.340	3.137	548	702
Bolivia	13	-	849	-	-	848
Brasil	2.718	1.559	970	72	573	386
Chile	457	128	4	351	-	-
Colombia	391	170	138	247	170	-
Costa Rica	10	32	...	-	-	...
Cuba	-	606	...	-	606	...
Ecuador	-	96	73	-	54	73
Granada	-	6	...	-	6	...
Honduras	31	6	...	-	-	...
Jamaica	78	75	...	-	4	...
México	2.131	766	...	-	550	...
Nicaragua	66	16	...	-	5	...
Panamá	21	60	...	-	58	...
Paraguay	-	22	...	-	11	...
Perú	127	2.839	937	95	2.402	653
Trinidad y Tobago	172	248	...	169	241	...

Uruguay	...	2	2	...	1	2
Venezuela	35	8	21	-	-	15
TOTALES	10.819	7.528	4.334	4.071	5.229	2.679

FUENTES: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Banco Mundial y por organismos nacionales competentes; y R. Cominetti, *La privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua: un análisis comparativo*, Serie de Políticas Públicas N° 43 (LC/L 973 y Add. 1), Santiago de Chile, CEPAL, 1996.

Sin embargo, el interés de los inversionistas extranjeros en las empresas estatales que se privatizaban en la región no evolucionó a igual ritmo que el proceso de privatizaciones, de modo que la importancia de los ingresos fiscales de origen extranjero tendió a aumentar en la recaudación total generada por la privatización de empresas del Estado. En 1993 los inversionistas extranjeros ingresaron a la región 4,1 mil millones de dólares por este concepto, cantidad que aumentó a 5,2 mil millones en 1994, pero que posteriormente se redujo a 2,7 mil millones de dólares en 1995, cuando las privatizaciones disminuyeron notoriamente. Es decir, el ingreso de inversión extranjera vinculado a las privatizaciones representó 37,6%, 69,5% y 61,8% de la recaudación fiscal total por este concepto lograda en 1993, 1994 y 1995, respectivamente, de tal manera que el ingreso de inversión extranjera generado por las privatizaciones representó 52,8% del recaudo total de los gobiernos de la región entre 1993 y 1995.

En 1993, el país latinoamericano que obtuvo la mayor recaudación fiscal aportada por inversionistas extranjeros fue Argentina, donde ingresaron 3.137 millones de dólares de los 4.071 millones recaudados por los gobiernos de la región mediante la venta de empresas estatales. Montos menos significativos se registraron en Chile (351 millones de dólares) y Colombia (247 millones de dólares). En 1994 la participación de inversionistas extranjeros en la privatización de empresas estatales fue bastante más extendida que en 1993, a pesar de la menor

magnitud relativa de los activos privatizados. Ese año, la mayor recaudación fiscal aportada por inversionistas extranjeros se produjo en Perú (2,4 mil millones de dólares), como resultado de la venta de 35% del complejo de telecomunicaciones EN-TEL-CPT, 100% de EDELSUR y 60% de EDELNOR —empresas surgidas de la división de la Compañía Eléctrica de Lima S.A.— y de 100% de Tintaya Mines, entre otras empresas; el monto que generaron estas ventas representó 84,6% del total recaudado por el gobierno peruano como producto de privatizaciones. Ese mismo año, el aporte de inversionistas extranjeros a los ingresos fiscales procedentes de la venta de empresas del Estado también llegó a montos importantes en Cuba (606 millones de dólares), Brasil (573 millones de dólares), México (550 millones de dólares) y Argentina (548 millones de dólares), cantidades que representaron 100%, 36,8%, 71,8% y 61,6% de las respectivas recaudaciones fiscales por este concepto. En 1995, en cambio, sólo en Argentina, Bolivia y Perú estos aportes de inversionistas extranjeros alcanzaron cierta magnitud.

Debe subrayarse, en consecuencia, que la importancia adquirida por la inversión extranjera en la privatización de empresas estatales de América Latina en el trienio 1993-1995 no se distribuyó por igual entre los países de la región, según puede comprobarse en el Cuadro 15. En países como Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Granada, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay, los inversionistas extranjeros han aportado más de 60% de la recaudación fiscal originada en las privatizaciones que se realizaron entre 1993 y 1995; entre ellos se destacan especialmente Bolivia (98,4%), Cuba (100%), Granada (100%) y Trinidad y Tobago (97,6%) por su decisión de adjudicar los activos estatales transferidos exclusivamente, o casi exclusivamente, a inversionistas extranjeros. Existe un segundo grupo de países, integrado por Chile, Colombia y Paraguay, en el que los inversionistas extranjeros han aportado entre 40% y 60% de la recaudación fiscal emanada de la venta de empresas estatales al sector privado. Finalmente, en países como Jamaica y Nicaragua el aporte de los inversionistas extranjeros en el total recaudado ha sido bajo, o bien medianamente bajo, como en Brasil, México y Venezuela.

CUADRO 15
América Latina y el Caribe: participación
de la inversión extranjera en la privatización
de empresas y activos, 1993-1995
(Porcentajes)

<i>País</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>Total</i>
Argentina	68,7	61,6	52,4	64,5
Bolivia	-	-	99,9	98,4
Brasil	2,7	36,8	39,8	19,7
Chile	76,8	-	-	59,6
Colombia	63,2	100,0	-	59,6
Costa Rica	-	-	...	-
Cuba	-	100,0	...	100,0
Ecuador	-	55,8	100,0	75,2
Granada	-	91,8	...	100,0
Honduras	-	-	...	-
Jamaica	-	5,3	...	2,6
México	-	71,8	...	19,0
Nicaragua	-	28,7	...	6,1
Panamá	-	96,7	...	71,6
Paraguay	-	50,0	...	50,0
Perú	74,8	84,6	69,7	80,7
Trinidad y Tobago	98,1	97,3	...	97,6
Uruguay	...	50,0	100,0	75,0
Venezuela	-	-	71,4	23,4
TOTALES	37,6	69,5	61,8	52,8

FUENTES: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Banco Mundial y por organismos nacionales competentes; y R. Cominetti, *La privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua: un análisis comparativo*, Serie de Políticas Públicas, N° 43 (LC/L 973 y Add. 1), Santiago de Chile, CEPAL, 1996.

De acuerdo con estos antecedentes, pareciera ser que el nivel de participación de los inversionistas extranjeros en la privatización de empresas públicas depende no sólo del grado de apertura a la inversión extranjera (más precisamente, de la política que se aplique al capital extranjero y de su coherencia con el resto del marco regulatorio de la actividad económica), o de la oportunidad de efectuar negocios rentables, rápidos, seguros, estables y con garantías tributarias o cambiarias (factor que se relaciona, entre otros aspectos, con el clima económico de cada país, las políticas de crecimiento y desarrollo, las características de sus mercados y la modernización del quehacer burocrático, tanto público como privado). El grado de desarrollo del empresariado local es otro elemento que tendría una alta incidencia en los niveles y modalidades de participación de los inversionistas extranjeros en el proceso de privatización.

La información recogida sugiere que la participación de los inversionistas extranjeros en los procesos de privatización tiende a ser mayor en los países que carecen de un empresariado local fuerte, como podrían ser los casos de Bolivia, Cuba, Granada y Trinidad y Tobago. En cambio, en aquellos donde existe un empresariado local suficientemente desarrollado, como Brasil y México, dicha participación propende a disminuir. Es probable que esta situación obedezca a dos circunstancias específicas: en primer lugar, a la fuerza relativa del empresariado local para ejercer presión sobre las diversas instancias de decisión política del Estado con vistas a obstaculizar la privatización de empresas de servicios públicos cuyas tarifas son subsidiadas por el Estado, para así continuar haciendo uso de insumos por debajo de su costo; tal situación podría terminar con la venta de la empresa pública al sector privado, a menos que el Estado se comprometa explícitamente a mantener el subsidio. El segundo factor se refiere a esa misma fuerza relativa de presión del empresariado local sobre las instancias de decisión política, pero aplicada al propósito de delimitar el ámbito de postulantes a la adjudicación de una empresa en función de complejas alianzas interempresariales

y de proyecciones estratégicas en espacios económicos regionalizados y comunes; bajo ciertas circunstancias, esto puede significar que se intente excluir a los inversionistas extranjeros —o, incluso, a ciertos inversionistas extranjeros— de determinadas privatizaciones. En el caso de Venezuela, sin embargo, la baja participación de inversionistas extranjeros en el proceso de privatización respondería a otras causas, relacionadas principalmente con el prolongado deterioro de la economía del país desde 1992 hasta el presente.

En Argentina, Colombia y Chile los inversionistas extranjeros han participado en las privatizaciones notoriamente más que en Brasil, México y Venezuela, aunque también mucho menos que en los países del Caribe o Bolivia. Cabe subrayar, sin embargo, que en Argentina la inversión extranjera tiende a estar presente en la mayoría de las empresas privatizadas por la vía de alianzas estratégicas con empresarios locales. A pesar haber adoptado distintas estrategias en los últimos años, Argentina, Colombia y Chile tienen en común el logro de altas tasas de crecimiento durante la década en curso, lo que ha contribuido a fortalecer y potenciar su empresariado local. Uno de los elementos principales de ese fortalecimiento parece haber sido su capacidad de establecer un número no despreciable de alianzas estratégicas con inversionistas internacionales y, en algunos casos, con empresas transnacionales.

El análisis de las diez privatizaciones de mayor envergadura llevadas a cabo anualmente en la región entre 1993 y 1995 confirma en gran medida la baja participación de inversionistas extranjeros en la venta de empresas públicas en países como Brasil y México, a la vez que corrobora su alta participación en otros, como Argentina, Bolivia, Cuba y Perú; Chile y Colombia ocupan una posición intermedia, aunque los obstáculos que la privatización de empresas del Estado enfrentó en el segundo no permiten extraer una conclusión más definitiva al respecto.

De las 30 mayores operaciones de privatización efectuadas durante el período 1993-1995, nueve correspondieron a empresas estatales brasileñas. En 1993 el gobierno de Brasil

realizó tres ventas de envergadura: 81,9% de la Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), 99,9% de Acos Minas Gerais (ACOMINAS) y 62,3% de la Compañía Siderúrgica Paulista (COSIPA). En cada caso, la participación de inversionistas extranjeros fue mínima, habiéndose limitado a 1,1%, 0,1% y 3,7% del capital, respectivamente. En 1994, al venderse al sector privado un segundo paquete de acciones de COSIPA (21,3%), no se consideró la participación de inversionistas extranjeros, así como tampoco en la adjudicación del resto de las acciones de la CSN. Ese año las autoridades de Brasil vendieron, además, 50,3% de Petroquímica União (PQU) y 16,2% de Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (USIMINAS), empresa que, a su vez, había participado anteriormente en la privatización de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA) en Argentina, en conjunto con la Companhia do Vale do Rio Doce, empresa brasileña también estatal, la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), de Chile, y el grupo empresarial argentino Techint. La participación de inversionistas extranjeros ascendió sólo a 10,1% del 50,3% privatizado en el caso de PQU, en tanto que en el de USIMINAS fue de 12,6% del 16,3% que se adjudicó. En 1995 las autoridades de Brasil acordaron la venta de paquetes accionarios de otras dos empresas estatales importantes: 51% de Espírito Santo Centrais Eléctricas (ESCELSA), única empresa traspasada mayoritariamente a inversionistas extranjeros, y 32,8% de la Companhia Petroquímica do Nordeste (COPENE), venta en la que no se registró participación de inversionistas extranjeros.

Entre las más importantes privatizaciones realizadas en América Latina entre 1993 y 1995 figura también la de tres empresas mexicanas, además de un pequeño paquete de acciones de Teléfonos de México (TELMEX), operaciones realizadas principalmente en 1993. Las empresas privatizadas por el gobierno mexicano fueron Control Mexicano de Comunicación (100%), ASEMEEX (100%) y TV Azteca (100%), adjudicadas íntegramente a agentes económicos locales en 1.542 millones de dólares. En 1994, 1,5% del capital accionario de TELMEX fue vendido a inversionistas extranjeros en 550 millones de dóla-

res, monto que representa el total de los recursos aportados por inversionistas extranjeros a la recaudación fiscal de ese año por este concepto, ya que no hubo otros traspasos de importancia, como tampoco en 1995.

RECUADRO 4

Brasil: efectos de las reformas estructurales y constitucionales de 1995 en el régimen de inversión directa

Desde fines de 1995, en la Constitución de Brasil se han introducido importantes modificaciones a la normativa sobre tratamiento de la inversión extranjera directa. Como resultado de la revisión constitucional y legislativa se han reducido o eliminado varias de las barreras de contención que antes limitaban la inversión extranjera. Así, por ejemplo, se puso término al trato preferente al que tenían derecho las compañías brasileñas, aplicándose ahora el principio de trato nacional a las empresas de inversión extranjera. Entre los principales cambios introducidos se cuentan el libre acceso de las empresas de inversión extranjera al crédito interno otorgado por entidades fiscales y la posibilidad de incursionar en sectores de la actividad económica que antes les estaban vedados, especialmente la minería y la energía.

De todos modos, en la legislación brasileña aún se mantienen restricciones a la participación de inversionistas extranjeros en áreas consideradas de extrema relevancia para la economía, entre las que figuran: propiedad rural, líneas de tráfico aéreo, seguros de salud, pesca, producción de alcohol para combustible automotor y productos que consideran el empleo de energía nuclear. No obstante, debe señalarse que muchas de estas restricciones fueron levantadas mediante enmiendas constitucionales introducidas durante julio y agosto de 1995, lo que vino a ampliar las oportunidades de inversión para los capitales extranjeros.

Los principales cambios ya aprobados por el Congreso son los siguientes:

a) *Trato nacional*: Se ha suprimido la definición constitucional que distinguía entre empresas brasileñas de capital nacional y de capital extranjero, lo que significa que todas las empresas con sede en el país pasan a ser consideradas nacionales. Esta aplicación de trato nacional al inversionista extranjero tiene dos efectos inmediatos importantes:

i) *Acceso al crédito de bancos oficiales*: Este crédito, antes reservado para las empresas brasileñas, puede ahora ser otorgado a empresas multinacionales.

ii) *Explotación de recursos minerales y energía eléctrica*: En la Constitución de 1988 se excluía a los inversionistas extranjeros de la explotación de recursos minerales y de energía eléctrica, actividad en la que sólo podían participar el Estado o compañías brasileñas autorizadas por éste. La enmienda constitucional, al poner término a la diferenciación entre empresa nacional y extranjera, eliminó la reserva establecida en favor de las empresas de capital brasileño en el campo de la explotación minera y eléctrica.

b) *Gas canalizado*: Según la legislación antes vigente, los Estados de la Federación tenían el monopolio de los servicios locales de gas canalizado y sólo podían transferir el derecho de explotación a empresas estatales mediante el régimen de concesión (Constitución de 1988, Art. 177). La enmienda constitucional introducida en 1995, aunque mantiene dicho monopolio, suprime la restricción a la participación de empresas privadas en la distribución de gas canalizado bajo el régimen de concesión.

c) *Petróleo*: En la legislación se establecía que la Unión tenía el monopolio de la exploración y explotación de yacimientos petrolíferos, así como de la refinación, importación, exportación y transporte marítimo de petróleo y sus derivados; asimismo, sólo podía transferir el derecho de explotación a la empresa estatal Petróleo Brasileiro (PETROBRAS), bajo el régimen de concesión. La reforma constitucional efectuada en 1995 mantuvo dicho monopolio, pero eliminó la restricción que pesaba sobre las demás empresas estatales y sobre las empresas privadas para participar en tal explotación.

d) *Navegación de cabotaje*: Con anterioridad a la enmienda legislativa, la navegación de cabotaje y de los ríos interiores era privativa de embarcaciones nacionales (Constitución de 1988, Art. 178). La reforma de 1995 terminó con la reserva de mercado para las embarcaciones nacionales al permitir esta actividad a naves extranjeras. Sin embargo, en la misma enmienda se remite la reglamentación del sector a la legislación ordinaria.

e) *Telecomunicaciones*: De acuerdo con la legislación que regía, la Unión sólo podía conceder la explotación de servicios públicos de telecomunicaciones (telefonía, telegrafía, transmisión de datos y otros) a empresas bajo control estatal. Con la reforma constitucional de mediados de 1995 se suprimió la disposición que restringía la participación de empresas privadas en esta actividad, lo que abrió a empresas locales y transnacionales iguales posibilidades de explotar el subsector mediante autorizaciones, concesiones y permisos. De todos modos, en la Constitución quedó establecida la necesidad de promulgar leyes específicas que regulen las telecomunicaciones, incluida la creación de un ente supervisor.

f) *Sector financiero*: En el Art. 192 de la Constitución de 1988 se dispone que es responsabilidad del sistema financiero nacional regular la participación del capital extranjero en instituciones financieras. Consecuentemente, la Ley 4595, en la que se designa al Banco Central para autorizar el funcionamiento de las instituciones financieras en el país, se le faculta para limitar la participación extranjera en el capital social de bancos comerciales y de inversión. Además, hasta mediados de 1995 continuaban en vigencia las disposiciones provisorias del Art. 52 de la Constitución, según las cuales se prohibía a las personas naturales o jurídicas con residencia o domicilio en el extranjero aumentar su participación en el capital de instituciones financieras. Sin embargo, en el entretanto el gobierno ha eliminado esta restricción, por considerar que la participación de capitales extranjeros en el sector financiero redundaría en el interés nacional. Para estos efectos, cualquier aumento de capital debe ser

aprobado previamente por el Banco Central de Brasil y por el Consejo Monetario Nacional.

En consecuencia, puede afirmarse que desde fines de los años ochenta la actitud tradicional respecto de la participación de inversionistas extranjeros en la actividad económica ha experimentado un cambio y que ahora tiene una connotación positiva. Sin embargo, a pesar de ello, la Ley 4131 prácticamente no fue modificada de manera importante sino hasta 1995. En 1994, al llegar al poder la Administración del Presidente Cardoso, se inició un amplio plan de estabilización, reestructuración y apertura de la economía de Brasil, con consecuencias fundamentales para la inversión extranjera. En 1995, el Gobierno envió al Congreso tres reformas consideradas clave para la modernización de la economía. En agosto de ese año, la Constitución brasileña fue modificada y se puso fin al trato preferente otorgado a las compañías brasileñas en comparación con las extranjeras.

De manera consistente con la nueva actitud hacia las inversiones extranjeras, se han eliminado las restricciones al pago de regalías por uso de licencias, marcas y patentes entre una filial brasileña y su casa matriz. Además, se ha modificado la Ley de Propiedad Industrial para eliminar las reglas que imponían restricciones a los inversionistas extranjeros para preservar sus patentes sobre productos biotecnológicos, medida que tendría un considerable impacto en la industria farmacéutica.

Las subsidiarias de empresas extranjeras son ahora gravadas con el mismo impuesto al que están afectas las rentas de fuente brasileña de las empresas locales. En Brasil, las empresas están sujetas a impuestos de retención sobre los distintos tipos de renta de fuente brasileña, incluidos dividendos, regalías, honorarios por servicios, ingresos por concepto de rentas y ganancias de capital.

Las utilidades tributables, tanto de subsidiarias extranjeras como de empresas nacionales, son computadas del mismo modo, con la excepción de las empresas que no están autorizadas para deducir gastos incurridos fuera de Brasil, tales como gastos generales de la casa matriz.

El impuesto básico sobre utilidades netas hasta 250 mil reales (aproximado 250 mil dólares en 1996) es de 15%. A partir de ese valor se añade otro 10% de impuesto. Además, las empresas tienen que pagar otro 8% sobre las utilidades netas, como "contribución social". Este último gravamen puede ser más alto y llegar hasta 18%, según el sector de actividad.

Debe subrayarse, asimismo, que una de las medidas más importantes adoptadas por Brasil para atraer capitales extranjeros a su economía fue la completa eliminación de tributos o imposiciones sobre la remisión de ganancias.

En el Cuadro 16 se muestra que la participación de inversionistas extranjeros en las principales privatizaciones argentinas ha sido superior a lo que refleja el valor de 64,5% sobre el ingreso fiscal recaudado por este concepto, lo que se explica por el peso relativo de la participación de empresarios locales en la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).⁸ Sin embargo, en la adjudicación de otras grandes empresas argentinas o de paquetes mayoritarios de sus acciones la participación de inversionistas extranjeros ha sido significativa. Así aconteció, por ejemplo, en el caso de la venta de 59% de la Hidroeléctrica Piedra El Águila en 1993, 39% de EDESUR, 19,5% de EDENOR y 25% de Transportadora de Gas del Norte en 1995, adjudicados íntegramente a inversionistas extranjeros. Además, la participación de éstos en la privatización de Transportadora del Gas del Sur y de YPF fue mayor que la de los inversionistas locales. De las ocho empresas licitadas por el gobierno argentino (Petroquímica Bahía Blanca e Hidroeléctrica Futaleufú) que figuran entre las 30 privatizaciones de mayor envergadura efectuadas en la región entre 1993 y 1995, los inversionistas locales se adjudicaron sólo dos.

8. Aunque la mayor parte de las acciones de YPF vendidas en 1993 al sector privado (45,3%) fueron adquiridas por inversionistas extranjeros, un porcentaje importante (11,3%) quedó en poder de empresarios locales.

CUADRO 16
América Latina y el Caribe: participación
de inversión extranjera en las diez mayores privatizaciones
anuales de empresas y activos, 1993-1995
 (Millones de dólares y porcentaje)

<i>Año\Empresa</i>	<i>País</i>	<i>Porcentaje privatizado</i>	<i>Monto recaudado</i>	<i>Monto de capital extranjero</i>
AÑO 1993				
YPF	Argentina	45,3	3.040	2.280
CSN	Brasil	81,9	1.286	18
Control Mexicano de Comunicación	México	100,0	641	-
ACOMINAS	Brasil	99,9	599	1
ASEMEX	México	51,0	549	-
Banco de Colombia	Colombia	100,0	380	247
COSIPA	Brasil	62,3	370	22
TV Azteca	México	100,0	352	-
Min. El Abra	Chile	51,0	351	351
Hidroeléctrica Piedra El Águila	Argentina	59,0	272	272
TOTALES			7.840	2.919
AÑO 1994				
Entel/CPT	Perú	35,0	1.400	1.400
Entel Cuba	Cuba	49,0	706	706
Telef. de México	México	1,5	550	550
Transport. del Gas del Sur	Argentina	27,0	527	316
Usiminas	Brasil	16,2	480	372
Brazilian Petroquímica União	Brasil	50,3	288	58
Tintaya Miner	Perú	100,0	277	275
COSIPA	Brasil	21,3	216	-
Edelsur	Perú	100,0	212	212
CSN	Brasil	8,8	210	-
TOTALES			4.866	3.889

AÑO 1995

ENTEL	Bolivia	50,0	610	610
EDEGEL	Perú	60,0	479	479
EDESUR	Argentina	39,0	390	390
ESCELSA	Brasil	51,0	386	386
Petroquímica Bahía Blanca	Argentina	89,2	357	-
COPENE	Brasil	32,8	254	-
Banco Continental	Perú	60,0	229	229
Hidroeléctrica Futaleufú	Argentina	98,0	226	-
EDENOR	Argentina	19,5	157	157
Transportadora de Gas del Norte	Argentina	25,0	142	142
<i>TOTALES</i>			3.230	2.393

FUENTES: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Banco Mundial y por organismos nacionales competentes; y R. Cominetti, *La privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua: un análisis comparativo*, Serie de Políticas Públicas N° 43 (LC/L 973 y Add. 1), Santiago de Chile, CEPAL, 1996.

No obstante la considerable magnitud de la participación de inversionistas extranjeros en la privatización de empresas y activos estatales en la mayoría de los países de la región, en términos cuantitativos su importancia en la afluencia de inversión extranjera ha sido menor de lo que se piensa. Es probable, sin embargo, que su mayor contribución sea de orden cualitativo, por la vía de la modernización del sector servicios, incluidos la banca y los servicios públicos, lo que eventuales inversionistas extranjeros en otros sectores económicos pueden percibir como un requisito indispensable. Ésta es, en todo caso, una hipótesis que debería ser sometida a verificación en un trabajo más específico sobre afluencia de inversión extranjera y privatizaciones.

Aunque los recaudos por concepto de privatizaciones incluyen capitales extranjeros ingresados mediante mecanis-

mos que se clasifican bajo inversión de cartera (excluidos, por definición, de la IED), en el Cuadro 17 su monto ha sido ponderado con respecto a la afluencia neta de IED en los siete principales países receptores durante el período 1993-1995, lo que permitió concluir que sólo en uno, Perú, la importancia de las privatizaciones ha sido casi determinante en el ingreso de IED.

CUADRO 17
América Latina: ingreso de inversión extranjera
por privatización de empresas y activos en países
seleccionados, 1993-1995
(Millones de dólares)

	1993	1994	1995	TOTAL
ARGENTINA				
Ingresos por privatización	3.137	547	702	4.386
Flujo neto de IED	6.305	2.756	3.900	12.961
Ingr. / IED (%)	49,75	19,85	18,00	33,84
BRASIL				
Ingresos por privatización	73	574	386	1.033
Flujo neto de IED	1.292	3.072	4.859	9.223
Ingr. / IED (%)	5,65	18,65	7,94	11,19
CHILE				
Ingresos por privatización	351	0	0	351
Flujo neto de IED	841	1.722	1.695	4.258
Ingr. / IED (%)	41,74	0,00	0,00	8,24
COLOMBIA				
Ingresos por privatización	247	170	0	417
Flujo neto de IED	950	1.438	2.019	4.407
Ingr. / IED (%)	26,00	11,82	0,00	9,46
MÉXICO				
Ingresos por privatización	0	546	0	546
Flujo neto de IED	4.389	10.973	6.965	22.327
Ingr. / IED (%)	0,00	4,98	0,00	2,45

PERÚ

Ingresos por privatización	94	2.352	653	3.099
Flujo neto de IED	371	2.326	1.691	4.388
Ingr. / IED (%)	25,34	101,12	38,62	70,62

VENEZUELA

Ingresos por privatización	0	3	15	18
Flujo neto de IED	372	764	574	1.710
Ingr. / IED (%)	0,00	0,39	2,61	1,05

FUENTES: The World Bank, *World Debt Tables 1996, External Finance for Developing Countries*, Washington, D.C., 1996; R. Cominetti, *La privatización y el marco regulatorio en Bolivia y Nicaragua: un análisis comparativo*, Serie de Políticas Públicas, N° 43 (LC/L. 973 y Add.1), Santiago de Chile, CEPAL, 1996; International Monetary Fund, *Balance of Payments Statistics Yearbook 1995*, Washington, D.C., 1996.

Cabe señalar, sin embargo, que para otros países de la región el producto de las privatizaciones ha sido relevante en la afluencia de inversión extranjera en años específicos, aunque no durante todo el período. En Argentina, por ejemplo, la recaudación fiscal aportada por los inversionistas extranjeros en 1993 fue equivalente a 49,8% de la IED recibida en el país ese mismo año, aunque parte importante del ingreso fiscal generado por la privatización de empresas estatales obedeció a la colocación de acciones de YPF en la Bolsa de Nueva York por la vía de la emisión de títulos de depósito en el mercado estadounidense (ADR), uno de los mecanismos de la inversión extranjera de cartera. Luego, en 1994 y 1995, el aporte de los inversionistas extranjeros a la recaudación fiscal por venta de activos estatales no fue superior a 20%. Otro ejemplo lo constituye el ingreso obtenido por el gobierno de Chile en 1993 como resultado de la adjudicación del mineral El Abra a una empresa de propiedad conjunta (*joint-venture*) formada por la entidad estatal Corporación Nacional del Cobre (CODELCO-Chile) e inversionistas internacionales, monto que representó

41,7% de la afluencia de IED a la economía del país durante ese año. Posteriormente, la recaudación fiscal por este concepto no incidió en la inversión extranjera ingresada a la economía chilena.

Considerando el período 1993-1995 en su conjunto, en la mayoría de los países analizados la recaudación fiscal aportada por inversionistas extranjeros en el marco de las privatizaciones no representó porcentajes importantes del ingreso neto de IED. Así, por ejemplo, en México, el principal receptor de IED en la región, el ingreso de capitales extranjeros vinculados a la privatización de empresas estatales constituyó sólo 2,5% de la IED recibida entre 1993 y 1995, porcentaje que sólo superó al registrado en Venezuela (1,05%), uno de los países que en los años noventa ha enfrentado más dificultades para atraer inversiones extranjeras a su economía. En Brasil, otro receptor importante de IED en la región, la venta de activos estatales a inversionistas extranjeros equivalió sólo a 11,2% del ingreso neto de IED entre 1993 y 1995. A su vez, en Colombia y Chile, donde la afluencia de inversión extranjera también ha sido importante durante los últimos años, la porción de ésta que ha correspondido a ingresos de capital extranjero resultantes de privatizaciones tampoco ha alcanzado niveles importantes (9,5% y 8,2%, respectivamente). Como se indicó más arriba, sólo en el caso de Perú y, en menor medida, de Argentina, las privatizaciones han sido relevantes en los flujos de capital extranjero hacia la economía local. En Perú, los ingresos externos derivados de la venta de empresas públicas equivalieron a 70,6% del ingreso neto de IED durante el período considerado, en tanto que en Argentina su ponderación alcanzó a 33,8% del total.

En consecuencia, el cambio de la orientación sectorial de la IED en América Latina y el Caribe, aunque influido por la privatización de empresas y activos en la mayoría de estos países, tiene su explicación en las características específicas que ha asumido el incremento de la IED en la región como consecuencia de factores surgidos del proceso de globalización y el régimen de incentivos, a su vez derivados de la modifica-

ción de la estrategia de desarrollo, que dio origen a un nuevo marco regulatorio. Dicho de otra manera, el renovado interés de los inversionistas extranjeros en la explotación de recursos naturales y el área de servicios, en desmedro de la industria manufacturera, se ha manifestado no sólo en su masiva concurrencia a la privatización de empresas y activos, en su mayor parte orientados a la producción de servicios públicos básicos, sino, también, en las operaciones de inversión directa realizadas al margen del proceso de privatización. De esta manera, la nueva tendencia sectorial de los flujos de inversión directa en la región tendría un carácter más permanente que el efecto sólo circunstancial determinado principalmente por la extensión del programa de privatizaciones puesto en práctica.

El principal interrogante que surge es si el cambio de la orientación sectorial de la IED permitirá nuevas formas de articulación entre las economías locales y los sistemas de producción integrados internacionalmente, más allá de la producción eficiente de materias primas minerales y energéticas y de las actividades de la industria de maquila. La respuesta es extraordinariamente compleja y se sitúa prácticamente en el foco del debate sobre las "políticas para mejorar la inserción en la economía mundial". La consecución de este objetivo en sus dimensiones cuantitativa y cualitativa, requiere de avances simultáneos y coherentes en un conjunto de áreas de política (cambiaria, comercial, de desarrollo productivo y financiera) en el marco del enfoque sistémico que se ha venido postulando durante los últimos años. En el ámbito del desarrollo productivo, es necesario aplicar medidas de políticas relacionadas con el desarrollo tecnológico, la capacitación de la fuerza de trabajo y el perfeccionamiento de los mercados de capital de largo plazo, temas clave para mejorar la competitividad internacional. Junto con destacar la gran relevancia de la movilidad internacional del capital para el desarrollo, la sola capacidad de acceder a los flujos financieros externos no asegura que los procesos de ahorro e inversión se fortalezcan de modo automático, ya que sus insuficiencias obedecen a las seve-

ras imperfecciones de los mercados financieros internos y externos. Estas imperfecciones limitan la capacidad de los agentes económicos para asignar eficientemente los recursos, en particular a la inversión en bienes transables (CEPAL, 1994).⁹

Por cierto, la creciente disponibilidad de servicios públicos eficientes y de mejor calidad, que incorporan en forma progresiva el vertiginoso desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y organización del trabajo por la vía de la informática y las nuevas técnicas de administración, debería contribuir a liberar una gran proporción de fuerzas productivas en otras áreas de la economía, incluida la industria manufacturera. Esta mejoría cuantitativa y cualitativa de los servicios públicos está respaldada, además, por la programación de inversiones dirigidas a ampliar su cobertura. Las ganancias de productividad adquiridas por esta vía deberían reflejarse, a su vez, en una mayor competitividad sistémica de las economías de la región: en el caso de las empresas privadas, como resultado de los incrementos de productividad y en el del sector público, a partir del ordenamiento fiscal que hace posible el traspaso de activos al sector privado.

No es tan evidente, sin embargo, que el desarrollo de las actividades primario-exportadoras pudiera generar ganancias de competitividad sistémica en ausencia de políticas públicas que busquen reestructurar la base productiva industrial para orientarla hacia los mercados externos, cuando no a desarrollarla en el nuevo marco de exigencias que conlleva la globalización, de modo de poder vincular la economía local en su conjunto con la economía mundial. El sostenido descenso de la ponderación de los productos primarios en el comercio mundial durante las tres últimas décadas y el aumento de la im-

9. Para conocer más en detalle el planteamiento de la CEPAL sobre este punto, véase CEPAL, *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial* (LC/G.1800/Rev. 1-P), Santiago de Chile, 1995, caps. X y XI. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.6).

portancia de los bienes manufacturados son hechos que no pueden omitirse fácilmente. Por otra parte, el concepto de calidad exportadora, hoy en boga, se vincula al dinamismo relativo de los mercados de diferentes productos. Este dinamismo se relaciona, a su vez, con la revolución tecnológica en curso, que modifica permanentemente la importancia relativa y el nivel de competitividad de industrias y áreas productivas. Esto significa que la progresiva introducción de nuevas tecnologías ha reducido, aunque de manera desigual y discontinua, el uso (por unidad de producto) de energía, materias primas, tiempo, capital y mano de obra, lo cual ha afectado a las estrategias de especialización productiva basadas en la disponibilidad de esos factores a precios bajos. Así, no obstante el dinamismo de algunos rubros relacionados con la explotación de recursos naturales, tales como preparados de pescado y de frutas, papeles, muebles, manufacturas en madera y juguetes, a mediano plazo el crecimiento fundado en un uso intensivo de recursos naturales tiende a alcanzar límites impuestos por el cambio tecnológico y las menores elasticidades-ingreso de la demanda, a lo que se agregan posibles barreras comerciales basadas en consideraciones ambientales que tienden a afectar especialmente a estos productos (CEPAL, 1994).¹⁰

Si se asume, en primer término, que la especialización en productos "regresivos", con precios marcadamente cíclicos,

10. Sobre el análisis del proceso de reestructuración productiva y su relación con la competitividad internacional, además del trabajo de la CEPAL *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, pueden revisarse también los artículos de Katz y Stumpo (1996), Kosacoff (1996), Miranda (1996), Casar (1996), Castillo, Dini y Maggi (1996), Díaz (1996), Chica (1996), incluidos en Katz, Jorge (comp.) *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial, 1996. Sobre el papel desempeñado por la inversión extranjera en dicho proceso, véanse los trabajos de Bielschowsky y Stumpo (1996), Mortimore (1995, 1995a, 1995b) y Vera Vassallo (1996).

puede aumentar la vulnerabilidad externa y la probabilidad de desequilibrios macroeconómicos, y en segundo término, que la competitividad depende en gran medida de servicios intensivos en calidad, diseño e incorporación de conocimiento y tecnología, el desafío que se debe enfrentar es, entonces, el de adecuar la base productiva y de recursos humanos para integrar en la cadena productiva la fase de actividades con alto valor agregado (investigación, diseño, ingeniería de manufactura, fabricación compleja, gestión y estrategia de comercialización) con la fase de actividades con menor valor agregado (almacenaje, ensamblado de baja especialización y recursos naturales no elaborados) (CEPAL, 1994).

No se trata, por cierto, de plantear una dicotomía simplista entre la explotación de recursos naturales y la producción de manufacturas, poseedoras estas últimas de atributos como calidad y dinamismo exportador. Diversas experiencias de industrialización reciente en países del sudeste asiático han demostrado que es posible conciliar el dinamismo exportador manufacturero con el desarrollo de un complejo agroindustrial que exporta productos de calidad. La tarea planteada apunta a incorporar más conocimiento al recurso natural, fortalecer los enlaces hacia atrás o hacia adelante con otras manufacturas o servicios, y mejorar la variedad, la comercialización, la presentación, la promoción o la calidad del producto (CEPAL, 1994).

RECUADRO 5

Privatizaciones en el Perú: el impacto de una reforma estructural en la inversión extranjera

Uno de los componentes más importantes y publicitados del proceso de reformas estructurales que se está llevando a cabo en el Perú es la privatización de las empresas de propiedad del Estado, iniciada a fines de 1991. Las autoridades peruanas justificaron entonces el proceso de privatización con el argumento de que el déficit que afectaba al Estado no le hacía po-

sible seguir subsidiando las operaciones deficitarias de la mayoría de las empresas que estaban bajo su control. Sin embargo, existen razones más profundas que explican ésta y otras reformas estructurales emprendidas en la mayoría de los países de América Latina, cuyo fundamento implícito es la nueva percepción acerca del papel que debe desempeñar el Estado en la actividad económica. En este contexto, ya no se concibe al Estado como el agente económico encargado de impulsar activa y directamente todas las actividades productivas y comerciales de un país, sino que debe intervenir sólo en aquellas cuyo desarrollo no pueda ser asumido por los agentes económicos privados (principio de subsidiaridad del Estado), o cuando los mecanismos propios del mercado no funcionen eficientemente (principio de regulación).

En 1992, el gobierno peruano vendió 10 empresas por un total de 209 millones de dólares. En 1993, se licitaron 15 firmas, incluidas la Empresa de Transportes Aéreos del Perú (AEROPE-RÚ), la más importante línea aérea nacional, y la compañía minera Cerro Verde; por estas operaciones el Estado peruano recibió ingresos que totalizaron 127 millones de dólares, de los cuales 95 millones fueron ingresados por inversionistas extranjeros. No obstante, la privatización de empresas públicas llegó a su auge en 1994, cuando el Estado recaudó 2,8 mil millones de dólares por la venta de 32 empresas, entre ellas la Compañía Peruana de Teléfonos (1,4 mil millones de dólares), la Compañía de Electricidad de Lima (329 millones de dólares) y Minas Tintaya (275 millones de dólares). Ese año los inversionistas extranjeros ingresaron 2,4 mil millones de dólares. Especialmente significativo ha sido el hecho de que los compradores hayan debido suscribir, además, compromisos de inversión en las empresas adquiridas por otros 2,7 mil millones de dólares. En 1995 se privatizaron empresas por valor de 937 millones de dólares, destacándose la venta a inversionistas extranjeros de 60% del Banco Continental, en 229 millones de dólares, y de la Empresa de Generación Eléctrica de Lima (EDEGEL), en 425 millones de dólares. En algunos casos, el gobierno peruano ha aceptado que una parte de los recursos aportados por inversionistas ex-

tranjeros en pago de una empresa corresponda al canje de títulos de deuda externa peruana por acciones de la empresa que se privatiza. El inversionista extranjero puede ser autorizado a acogerse a esta modalidad en la medida en que ingrese capitales frescos al Perú y comprometa la realización de futuras inversiones por parte de la empresa transferida al sector privado.

Entre otros objetivos, mediante la privatización de empresas estatales, se buscó aumentar la competencia en mercados específicos para lograr, por esta vía, una mejor satisfacción de la demanda de bienes y servicios, los cuales deberían aumentar en calidad y reducirse en costo. Esto se logró en algunos casos. Así ocurrió en el del Banco Continental, que rebajó su margen (*spread*) en moneda extranjera de 8,23% en setiembre de 1994, antes de su privatización, a 7,2% en mayo de 1996, mientras que en el mismo período el margen promedio de la banca múltiple (moneda extranjera) aumentó de 10,84% a 12,62%. En otros casos, sin embargo, el mayor excedente para el consumidor que originaría la privatización del productor del bien o el servicio no ha sido tan perceptible y los precios han experimentado alzas importantes; las tarifas de la Telefónica del Perú, por ejemplo, han aumentado apreciablemente desde su privatización, aunque cabe señalar que a partir de entonces la empresa ha realizado grandes inversiones para ampliar las redes telefónicas con la instalación de 216.036 nuevas líneas, lo que significó un aumento de 28% del número de abonados. A la vez, se señaló que el alza de las tarifas se justificaba por la supresión del subsidio estatal que contenían antes de la privatización.

Hasta ahora, el incremento de la inversión nacional y extranjera en el Perú ha sido fuertemente estimulado por la transferencia de la propiedad de empresas estatales, como lo puso en evidencia la inversión que se proyectó para el período 1991-1995 en los sectores de telecomunicaciones (2.176 millones de dólares), minería (1.877 millones de dólares) y electricidad (433 millones de dólares). El desafío que las autoridades peruanas deberán enfrentar en el futuro es el de lograr una continuidad del crecimiento de la inversión, tanto nacional como extranjera, principalmente sobre la base de la expansión de la economía

en su conjunto, para evitar que la inversión se contraiga una vez que la privatización de empresas estatales haya llegado a su término.

Uno de los retos más urgentes que se deberá enfrentar en el Perú es el de lograr que la economía genere más empleos productivos. Se estima que 140 mil trabajadores fueron despedidos a raíz de la racionalización del personal de las empresas estatales privatizadas, efecto que es fundamental compensar con proyectos que ofrezcan empleos alternativos. En la actualidad, se está implementando un programa de reconversión laboral para impartir orientación y capacitación a los trabajadores desempleados, principalmente a aquellos provenientes de Petróleos del Perú (PETROPERÚ), la Empresa Minera del Centro del Perú (CENTROMIN), la Empresa Pública Siderúrgica del Perú (SIDERPERÚ), la Empresa Nacional de Puertos (ENAPU) y la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENAFER). Esta iniciativa beneficiará a 10 mil trabajadores en 17 ciudades y se planea ampliarla. Sin embargo, el déficit de empleo aún es amplio y aunque se espera que a más largo plazo las empresas privatizadas aumenten su dotación de personal a medida que realicen inversiones y eleven su nivel de operaciones, cabe prever que su impacto en el empleo no sea significativo ya que la mayoría de ellas corresponde al sector primario exportador, caracterizado por uso intensivo de capital y no de trabajo.

En el campo fiscal, por otra parte, es razonable suponer que los ingresos tiendan a aumentar a medida que las nuevas inversiones vayan madurando. Las crecientes utilidades generadas por estas inversiones darán origen a impuestos que el Estado recaudará, en lugar de desembolsar subsidios como antes. Por ahora, el producto de las privatizaciones ha permitido que el resultado económico de las empresas estatales pasara de un déficit de 0,5% del PIB en 1991 a un superávit de 0,2% en 1995. Asimismo, los ingresos tributarios del gobierno central han aumentado de 9,8% del PIB en 1992 a 11,6% en 1995, lo que hizo posible cubrir en gran medida una balanza negativa en cuenta corriente externa.

De acuerdo con la norma legal que regula las privatizacio-

nes, 2% de lo recaudado debe destinarse al Fondo de Promoción de la Inversión Privada (FOPRI) para financiar el proceso en sí, en tanto que el 98% restante tiene que ser asignado a obras de infraestructura social y a programas para la erradicación de la pobreza. La caja fiscal es única, lo cual impide identificar el uso final de los fondos. De todos modos, en la Carta de Intención firmada con el Fondo Monetario Internacional en 1994, las autoridades peruanas se comprometieron a hacer uso de 250 millones de dólares para complementar el financiamiento de la inversión social y la reforma del gobierno, más un monto de hasta 626 millones de dólares en proyectos de alta rentabilidad social, particularmente la construcción y el mantenimiento de carreteras e infraestructura en áreas rurales.

Se ha señalado que la difusión de la propiedad de las empresas privatizadas entre los ciudadanos peruanos daría estabilidad al proceso e incentivaría la productividad al identificar el mayor esfuerzo personal con el bienestar de la empresa. Es así que a los trabajadores de las empresas en proceso de privatización se les otorgó el derecho preferencial de adquirir hasta 10% de la participación en el capital que el Estado transfiere. Es probable que esta opción sea ejercida en la mayoría de los casos, por lo que se espera que alrededor de 80 mil peruanos se conviertan en accionistas de Telefónica del Perú en la primera operación masiva de ese tipo, cuando se ponga en venta el 29% de acciones de esta empresa que el Estado aún posee. Este mismo sistema, denominado de "participación ciudadana", se aplicaría al vender las acciones del Banco Continental que el Estado todavía conserva. Se estima, en consecuencia, que en los próximos cinco años por lo menos 400 mil peruanos se convertirán en accionistas de empresas privatizadas.

X. LA RENTABILIDAD DE LA IED EN LA REGIÓN

El comportamiento a través del tiempo de los ingresos netos de inversión directa en un país determinado depende, principalmente, de las expectativas de los inversionistas ex-

tranjeros respecto de la renta que obtendrán de la inversión proyectada. A la vez, su cuantía está condicionada por factores de diverso orden en el país receptor, tanto de índole estructural como índole institucional. Así, por ejemplo, el *tamaño del mercado interno de la economía receptora y sus posibilidades de ampliación* por la vía de acuerdos de integración comercial con otros países, inciden directamente en las economías de escala y la estructura de costos del inversionista extranjero, y condicionan así la rentabilidad de la inversión. Del mismo modo, la disponibilidad en un país de *recursos naturales no renovables*, principalmente minerales y petróleo, atrae inversión directa en la medida en que el control directo sobre la explotación de recursos crecientemente escasos permite no sólo un acceso seguro y duradero a estas materias primas, sino, además, una renta que crece en función de la progresiva escasez. El *acceso eficiente*, esto es, expedito y no encarecido artificialmente, *a insumos, bienes de capital y tecnología* en mercados imperfectos o incompletos, que experimentan las distorsiones propias de tal condición, es otro factor que incide en la rentabilidad de la inversión, en la medida en que condiciona la eficacia, el costo y la productividad de la actividad que realiza el inversionista en la economía receptora. Otro factor es el *desarrollo del mercado de capital*, ya que su complejidad y el volumen de recursos que intermedie determinarán su capacidad para ofrecer al inversionista extranjero diversas alternativas de financiamiento a corto y largo plazo, lo que influirá en mayor o menor medida en los costos no operacionales y la rentabilidad que éste obtenga. También el grado de modernización de las relaciones laborales incide en la renta de la inversión directa, dado que la institucionalización del conflicto capital-trabajo tendría que redundar en mayores niveles de productividad y rentabilidad. Además, en el plano de la gestión pública, la estabilidad política e institucional, así como de las definiciones básicas de política macroeconómica, por una parte, y el trato otorgado a la inversión extranjera (tales como incentivos y garantías de diverso orden, restricciones, tributación y requisitos de desempeño), por la otra,

son factores que repercuten en la renta de la inversión directa y, por lo tanto, en la afluencia de capital extranjero a una economía.

No es extraño, en consecuencia, que el cambio ocurrido en uno o más de los factores mencionados incida en la renta de la inversión y condicione el ingreso de nuevo capital extranjero. Ello implica, por lo tanto, que el análisis de la renta de la inversión podría considerarse como un indicador del comportamiento futuro de la IED en la economía receptora, si se parte del supuesto que el descenso de la rentabilidad de la inversión debería significar una menor afluencia de inversión directa, y viceversa.

Se requiere, entonces, definir operacionalmente el concepto de *renta de inversión*, que de acuerdo con el *Manual de balanza de pagos* del FMI es la renta que una entidad residente obtiene de la propiedad de activos financieros en el exterior. Las clases de renta más comunes son los *dividendos*, generados por la propiedad de acciones y otras modalidades de participación en el capital de una empresa de inversión directa, y los *intereses*, definidos como la renta que genera la propiedad de títulos de deuda (FMI, 1993, p. 72).

De acuerdo con la definición genérica de renta, la que puede generar la inversión directa es de dos tipos: primero, la que proviene de la propiedad de acciones u otras formas de participación en el capital de una empresa, y segundo, la que, bajo la forma de intereses, proviene de los créditos intrafirma entre la empresa matriz o empresa asociada al inversionista directo registrada en un país distinto al receptor de la inversión directa y la empresa filial de inversión directa ubicada en la economía receptora. En síntesis, la renta de la inversión directa está compuesta por: i) los dividendos pagados a los inversionistas directos y las utilidades remitidas de las sucursales; ii) las utilidades reinvertidas de sucursales y otras empresas de inversión directa no constituidas en sociedad y la parte de las utilidades no distribuidas de empresas constituidas en sociedad; y iii) los intereses pagados por las empresas de inversión directa a empresas relacionadas en el exterior.

Las utilidades de las empresas de inversión directa que sirven de base para calcular la renta de la IED son netas, esto es, se miden una vez deducidos los impuestos que las empresas deben pagar durante el período en que realizan sus actividades. La aplicación de este principio obedece a que se considera que los impuestos son pagados por la empresa de inversión directa y no por sus propietarios, incluidos los inversionistas extranjeros. Por esta misma razón, los fondos previstos para depreciación del capital fijo han sido deducidos del estado de resultados después de los impuestos, con frecuencia depositados en fondos de reserva de las cuentas del patrimonio neto. La depreciación se basa en el valor, al costo corriente de reposición, de los bienes fijos reproducibles consumidos por desgaste a consecuencia de su utilización normal, por desuso previsto y por daños accidentales irreparables durante el período contable.

De acuerdo con estas definiciones y precisiones metodológicas, se recogieron los antecedentes necesarios para medir la renta de la inversión directa con el fin de evaluar su evolución durante la primera mitad de los años noventa. La carencia de información para el año 1995 en la mayoría de los países de la región limitó el análisis al período 1990-1994.

Como puede comprobarse en el Cuadro 18, la renta de la inversión directa en los países de América Latina y el Caribe alcanzó a un total de 44,1 mil millones de dólares entre 1990 y 1994. De esta cantidad, 29,9 mil millones de dólares correspondieron a utilidades distribuidas y remesadas al país de origen del inversionista extranjero y 13,8 mil millones de dólares a utilidades reinvertidas en las empresas de inversión directa que las generaron. Los intereses que éstas pagaron durante el período por créditos intrafirma a las empresas matrices o relacionadas ascendieron a 350 millones de dólares, cantidad probablemente subestimada en los registros oficiales consultados. Esto significa que 68,6% de la renta de la inversión directa generada entre 1990 y 1994 (30,3 mil millones de dólares) ha sido remitido al país de origen de la inversión, reinvirtiéndose en la región el restante 31%.

CUADRO 18
América Latina y el Caribe: renta anual de la inversión
extranjera directa, por origen, 1990-1994
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
PAÍSES DE ALADI	6.538	6.311	6.654	7.239	8.642
Utilidades remesadas	4.812	3.901	4.739	4.597	5.320
Utilidades reinvertidas	1.726	2.407	1.912	2.342	3.318
Intereses créditos matrices	0	3	3	300	4
AMÉRICA CENTRAL	996	926	1.287	1.270	1.305
Utilidades remesadas	722	944	997	917	1.005
Utilidades reinvertidas	274	-18	290	353	300
Intereses créditos matrices	0	0	0	0	0
EL CARIBE	660	674	632	473	467
Utilidades remesadas	524	491	414	325	192
Utilidades reinvertidas	131	172	211	139	267
Intereses créditos matrices	5	11	7	9	8
AMÉRICA LATINA					
Y EL CARIBE	8.194	7.911	8.573	8.982	10.414
Utilidades remesadas	6.058	5.336	6.150	5.839	6.517
Utilidades reinvertidas	2.131	2.561	2.413	2.834	3.885
Intereses créditos matrices	5	14	10	309	12

FUENTE: CEPAL, sobre la base de antecedentes proporcionados por el Fondo Monetario Internacional y por organismos nacionales competentes.

La información presentada muestra que la renta de la inversión directa aumentó con gran regularidad durante el período, si bien no en forma tan espectacular como la afluencia neta de inversión directa, lo que hizo posible que creciera de 8,2 mil millones de dólares en 1990 a 10,4 mil millones de dólares en 1994. La renta de la inversión directa aumentó a razón de 6,18% al año, promedio claramente inferior al incre-

mento anual del ingreso neto de IED. Esto determinó que el notable equilibrio que se dio en 1990 entre el ingreso neto de IED y la renta de la IED se modificara progresivamente durante el período, hasta llegar en 1994 a una situación en que la renta de la IED obtenida ese año equivalió a bastante menos de la mitad del flujo neto de IED ingresada.

Sin embargo, no todos los componentes de la renta de la inversión directa crecieron en la misma magnitud. Así, mientras las utilidades remesadas variaron en sólo 459 millones de dólares durante el período, las utilidades reinvertidas aumentaron en 1.754 millones de dólares, diferencia que determinó un fuerte cambio en el peso relativo de cada componente de la renta de inversión directa entre 1990 y 1994. En efecto, en 1990 los inversionistas extranjeros remitieron al exterior 74% de la renta obtenida y reinvirtieron el 26% restante en la economía donde ésta se había generado; en 1994, en cambio, el monto de las utilidades reinvertidas correspondió a 37,3% de la renta obtenida, a la vez que las utilidades remesadas disminuyeron a 62,7% del total, incluyendo los intereses pagados por las filiales latinoamericanas a sus empresas matrices por créditos intrafirma. Esto quiere decir que la mayor renta generada por la IED en los países de la región durante el primer quinquenio de los años noventa no se tradujo en un aumento correlativo de la remisión de utilidades al país de origen del inversionista, sino, más bien, en un incremento sostenido de la reinversión de utilidades en las empresas que generaron la mayor renta.

Cabe subrayar, no obstante, que la situación descrita no se presenta con la misma nitidez en todas las áreas geoeconómicas de la región, ya que se observa que la renta de la inversión directa disminuyó en los países del Caribe, y también que la evolución de sus componentes exhibió diferencias importantes entre los países de la ALADI, Centroamérica y el Caribe. En los primeros, el aumento de las utilidades remesadas y reinvertidas corresponde en gran medida al promedio calculado para la región en su conjunto, lo que refleja su incidencia en las cifras agregadas de ésta. Sin embargo, en los países de

Centroamérica se constata que la progresión del crecimiento de las utilidades reinvertidas se interrumpe al final del período, ya que en 1994 disminuyeron con respecto a 1993, lo que determinó que ese año su promedio anual fuese claramente inferior al de las utilidades remesadas, y también que su peso relativo se redujera. Simultáneamente, en los países del Caribe los datos dan cuenta de una situación inversa con respecto a la de Centroamérica, observándose una progresiva disminución de las utilidades remesadas y un incremento de las reinvertidas, lo que explica la menor renta obtenida por la inversión directa.

En el Cuadro 19 se expone la información relativa a la renta de la inversión directa por países, agrupados según áreas geoeconómicas, durante el período 1990-1994.

CUADRO 19
América Latina y el Caribe: renta de la inversión
extranjera directa, por país, 1990-1994
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
PAÍSES DE ALADI	6.538	6.311	6.654	7.239	8.642
Argentina	637	807	845	946	...
Bolivia	17	18	20	25	20
Brasil	1.892	1.053	824	1.979	2.315
Chile	335	645	897	798	1.092
Colombia	964	884	1.043	108	90
Ecuador	125	128	130	147	180
México	2.307	2.492	2.312	2.512	4.194
Paraguay	22	20	20	43	45
Perú	15	36	56	61	77
Uruguay	...	...	...	46	71
Venezuela	224	228	507	574	558
AMÉRICA CENTRAL	996	926	1.287	1.270	1.305
Costa Rica	60	65	92	102	50

El Salvador	31	36	26	25	27
Guatemala	37	44	36	52	26
Honduras	72	72	74	78	...
Nicaragua	...	...	12	10	10
Panamá	796	709	1.047	1.003	1.192
EL CARIBE Y OTROS	660	674	632	473	467
Anguila	7	6	7	8	9
Antigua y Barbuda	19	16	15	15	16
Aruba	...	2	3	2	1
Bahamas	...	...	...	...	...
Barbados	9	7	9	12	...
Belice	8	9	13	12	...
Dominica	5	7	6	6	10
Granada	8	5	6	7	8
Haití	...	...	...	...	...
Jamaica	189	160	57	5	46
Monserrat	2	2	1	3	3
Antillas Neerlandesas	73	49	104	89	42
Rep. Dominicana	95	124	110	110	10
Saint Kitts y Nevis	5	7	11	12	12
Santa Lucía	27	29	29	32	29
San Vicente y las Granadinas	13	12	9	7	11
Surinam	2	3	1	0	...
Trinidad y Tobago	198	236	251	153	270

FUENTE: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional y organismos nacionales competentes.

En 1994 la renta de la inversión directa en la región alcanzó a 10,4 mil millones de dólares, la mayor parte de los cuales fue generada en México, Brasil, Panamá y Chile,¹¹ lo

11. De acuerdo con los datos correspondientes al período 1990-1993, es probable que en 1994 la renta de la inversión directa en Argentina también haya superado los mil millones de dólares, lo que si-

que significa que ese año 84,4% de la renta de la inversión directa en América Latina y el Caribe provino de sólo cuatro países de la región. El hecho de que la participación del resto de los países latinoamericanos y caribeños en la generación de esta renta sea exigua puede obedecer a diversas causas, no necesariamente excluyentes: una sería que las inversiones directas realizadas están aún en proceso de maduración, especialmente las inversiones recientes en el sector primario y en las empresas privatizadas, cuya estructura y procedimientos internos han experimentado fuertes cambios; también sería posible que la baja renta de la IED contabilizada en gran parte de estos países reflejara deficiencias en los registros oficiales, hipótesis plausible si se toma en consideración que el acervo de IED en la región probablemente sea el de mayor magnitud en el mundo en desarrollo.¹²

De acuerdo con la información disponible, durante el período 1990-1994 la renta de la inversión directa creció de modo significativo en varios de los países de la región, especialmente en Argentina (aun cuando no se conoce todavía la renta generada en 1994), Brasil, Chile, México, Venezuela, Panamá y Trinidad y Tobago. Entre los países que generaron una renta decreciente durante el mismo período figuran Colombia,¹³ El Salvador, Guatemala, Jamaica, Antillas Neerlande-

tuaría a ese país entre los mayores productores de renta de IED en la región. Sin embargo, la carencia de registros oficiales sobre los flujos de IED en Argentina no permite verificar tal posibilidad.

12. A modo de ejemplo puede señalarse que en 1996 el rendimiento en dólares estadounidenses de los mercados emergentes de América Latina según el índice global elaborado por la International Finance Corporation (IFC) del Banco Mundial alcanzó a 16%, superando ampliamente el promedio de los países de Asia (4,2%) y de Europa, Oriente Medio y África (-2,3%). Entre los mercados locales latinoamericanos de mayor rendimiento se destacaron los de Venezuela (131,9%), Brasil (30,4%), Argentina (18,8%), y México (16,2%). Los otros países tuvieron un rendimiento menor, como en los casos de Colombia (4,5%) y Perú (0,7%), e incluso negativo, como en el de Chile (-17,2%).

13. La fuerte disminución de la renta de IED en Colombia a

sas, República Dominicana y San Vicente y las Granadinas. En el resto de los países de la región se mantuvo el nivel de renta alcanzado en 1990.

Entre los países de la región con más fuerte participación en la generación de renta de IED, el mayor crecimiento relativo de la renta obtenida por los inversionistas extranjeros se registró en Chile, donde aumentó de 335 millones de dólares en 1990 a 1.092 millones de dólares en 1994. También fue sostenido el crecimiento promedio anual de la renta de la IED en Argentina, al menos entre 1990 y 1993. En Brasil y México, en cambio, la trayectoria de la renta obtenida por los inversionistas extranjeros durante el mismo período presenta evidentes oscilaciones, tales como un notorio decrecimiento en la primera mitad de ese lapso, tendencia que se invirtió a partir de 1993. En Panamá, el otro de los principales generadores de renta de inversión directa, el monto de ésta se ha estabilizado en el rango de los mil millones de dólares, luego de que en 1992 experimentó una fuerte expansión con respecto a los años precedentes.

Entre los países miembros de la ALADI, Colombia es el único en que la renta de la IED ha mostrado un notorio descenso, pero esto obedece a que para 1993 y 1994 se carece de información sobre el monto de utilidades de inversión directa remesadas al exterior, componente principal de la renta de la IED en ese país entre 1990 y 1992. Aparte de Colombia, se observa que los países en que se produjo una disminución de la renta de la IED entre 1990 y 1994 fueron centroamericanos y caribeños, lo que ratificaría que las mayores tasas de crecimiento de la renta de la IED se han registrado principalmente en los países miembros de la ALADI.

Interesa establecer, sin embargo, cuál de los componentes

partir de 1993 se explica por la carencia de datos relativos a la remisión de utilidades de inversión directa y de los intereses devengados por los créditos intrafirma, lo que determina que el cálculo de la renta generada está basado sólo en las utilidades reinvertidas (Véase Anexo 4).

CUADRO 20
 América Latina y el Caribe: utilidades de la inversión
 extranjera directa remesadas al país de origen
 de la inversión, 1990-1994
 (Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
<i>PAÍSES DE ALADI</i>	4.812	3.901	4.739	4.597	5.320
Argentina	407	379	344	378	...
Bolivia	3	...	...	...	...
Brasil	1.619	688	649	1.583	2.235
Chile	335	637	867	798	1.092
Colombia	907	786	978	...	...
Ecuador	63	63	58	61	80
México	1.237	1.084	1.292	1.113	1.260
Paraguay	10	4	3	18	18
Perú	7	32	41	41	43
Uruguay	...	...	...	31	34
Venezuela	224	228	507	574	558
<i>PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL</i>	722	944	997	917	1.005
Costa Rica	18	22	26	12	20
El Salvador	12	30	26	25	27
Guatemala	17	21	22	25	26
Honduras	37	37	26	28	...
Nicaragua	0	0	0	0	0
Panamá	638	834	897	827	932
<i>PAÍSES DEL CARIBE Y OTROS</i>	524	491	414	325	192
Anguila	2	4	5	5	5
Antigua y Barbuda	14	10	11	11	11
Aruba	...	2	3	2	1
Bahamas	...	...	...	...	...
Barbados	6	6	7	10	...
Belice	6	7	11	12	...
Dominica	2	3	3	4	5

Granada	5	3	3	5	5
Haití	...	...	...	...	...
Jamaica	178	148	47	2	40
Montserrat	1	2	1	1	2
Antillas Neerlandesas	66	47	86	78	21
Rep. Dominicana	90	120	99	108	...
Saint Kitts y Nevis	3	2	3	4	4
Santa Lucía	16	11	14	18	12
San Vicente y las Granadinas	10	4	5	3	5
Surinam	2	3	1	0	...
Trinidad y Tobago	123	119	115	62	81

FUENTE: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional y por organismos nacionales competentes.

CUADRO 21
América Latina y el Caribe: intereses pagados
por filiales latinoamericanas y caribeñas a empresas
matrices por créditos intrafirma, 1990-1994
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994
<i>PAÍSES DE ALADI</i>	0	3	3	300	4
Argentina
Bolivia
Brasil	296	...
Chile
Colombia
Ecuador
México
Paraguay	...	3	3	4	4
Perú
Uruguay

Venezuela	...	...	...	...	...
<i>AMÉRICA CENTRAL</i>	0	0	0	0	0
Costa Rica	...	...	...	...	...
El Salvador	...	...	...	...	...
Guatemala	...	...	...	...	...
Honduras	...	...	...	...	...
Nicaragua	...	...	...	...	...
Panamá	...	...	...	...	...
<i>EL CARIBE Y OTROS</i>	5	11	7	9	8
Anguila	...	0	0	1	1
Antigua y Barbuda	0	2	1	1	0
Aruba	...	...	...	...	...
Bahamas	...	...	...	...	...
Barbados	...	...	...	...	...
Belice	...	...	...	...	...
Dominica	...	...	...	0	...
Granada	1	1	1	1	1
Haití	...	...	...	...	...
Jamaica	...	...	...	...	...
Monserrat	...	0	0	0	0
Antillas Neerlandesas	...	...	...	...	...
Rep. Dominicana	...	...	...	...	...
Saint Kitts y Nevis	1	5	5	5	5
Santa Lucía	3	3	0	1	1
San Vicente y las Granadinas	0	0	0	...	0
Surinam	...	...	...	...	...
Trinidad y Tobago	...	...	...	...	...

FUENTE: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional y organismos nacionales competentes.

de la renta de la inversión directa ha tenido mayor incidencia en la expansión de su monto, especialmente en los países que exhibieron los más marcados aumentos durante el período. Esto es importante en el entendido de que el efecto sobre la in-

versión total que ejerce una renta de IED compuesta principalmente de utilidades remesadas al país de origen del inversionista es radicalmente distinto al de otra compuesta principalmente de utilidades reinvertidas en la economía receptora que las generó. Para analizar este aspecto, en el Cuadro 22 se presenta la evolución del peso relativo de los componentes de la renta de la inversión directa en los países latinoamericanos y caribeños que generaron la mayor parte de ésta en la región durante la primera mitad de los años noventa.

La primera observación que cabe al respecto es que casi no existe registro de los pagos de intereses que redituán los créditos intrafirma, sean concedidos por las empresas matrices o filiales a las empresas de inversión directa que operan en la economía receptora del crédito, o por éstas a sus empresas matrices o filiales en el exterior, como factor generador de renta de inversión directa. En los siete países de América Latina y el Caribe donde la IED obtuvo mayor renta, con la excepción de Brasil en 1993, los pagos de intereses devengados por los créditos intrafirma no fueron registrados o tienen un valor nulo.

El segundo aspecto que cabe subrayar es la muy clara diferencia que se establece al comparar el comportamiento de los componentes de la renta de inversión directa en los países considerados. En Argentina, México y Trinidad y Tobago la remisión de utilidades disminuyó sistemáticamente entre 1990 y 1994, a la vez que las utilidades reinvertidas aumentaron fuertemente, al triple en México y 2,5 veces en Argentina y Trinidad y Tobago, lo que determinó que su participación relativa en la mayor renta de la inversión extranjera fuese creciente. En cambio en Brasil, la evolución de la renta de la inversión directa fue distinta, con un notorio aumento de la remisión de utilidades en 1993 y 1994, asociado a una disminución progresiva de las utilidades reinvertidas.

En Chile y Venezuela se dieron los casos extremos de crecimiento de la renta de inversión directa sustentado exclusivamente en el aumento de la remisión de utilidades. En ambos países, durante el período 1990-1994, las utilidades remi-

tidas constituyeron el total, o poco menos, de la renta de inversión directa. Aunque es probable que esta distribución obedezca principalmente a dificultades estadísticas, como por ejemplo que los países declarantes no hayan registrado las utilidades reinvertidas o, en su defecto, que de haberlo hecho las hayan incluido en los aportes de capital constitutivos de inversión directa, la renta de la IED en estos dos países se basó sólo en las utilidades remesadas. El efecto de esta composición sobre la formación de capital en ambas economías podría no ser despreciable si la renta de la inversión directa alcanzara montos similares al ingreso neto de IED, lo que haría necesario adoptar medidas para estimular a las empresas de inversión directa a reinvertir las utilidades obtenidas.

Finalmente, en el caso de Panamá, la relación entre las utilidades remesadas y las utilidades reinvertidas en el crecimiento de la renta de inversión directa se mantuvo durante el período 1990-1994. Mientras las primeras constituyeron 80,2% de la renta de la IED en 1990 y 78,2% en 1994, las segundas representaron 19,8% en 1990 y 21,8% en 1994. Sólo en 1991 se produjo una situación discordante como consecuencia de la mayor magnitud de la reinversión de utilidades de filiales en el exterior de empresas panameñas con respecto a la reinversión de utilidades de empresas de inversión directa en la economía panameña, lo que determinó que se registrara un flujo negativo de -125 millones de dólares.

En definitiva, de acuerdo con los antecedentes revisados, el aumento experimentado por la renta de la inversión directa en la región durante la primera mitad de los años noventa no sólo se concentró en algunos países, sino que, además, se sustentó en una evolución diferenciada de sus principales componentes. Esto significa que en algunos casos dicho incremento obedeció al aumento del monto de utilidades de inversión directa reinvertido en la misma empresa, en tanto que se mantuvo constante, o incluso disminuyó el monto de utilidades remesadas al exterior, contribuyendo así a fortalecer el proceso de inversión. En otros casos, el incremento de la renta de inversión directa se fundó exclusivamente en el aumen-

CUADRO 22
Participación relativa de componentes de la renta
de inversión directa en países latinoamericanos
y caribeños seleccionados, 1990-1994
(Porcentajes)

<i>País/Componente</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
ARGENTINA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Utilidades remesadas	63,9	47,0	40,7	40,0	...
Utilidades reinvertidas	36,1	53,0	59,3	60,0	...
Intereses	-	-	-	-	...
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Utilidades remesadas	85,6	65,3	78,8	80,0	96,5
Utilidades reinvertidas	14,4	34,7	21,2	5,0	3,5
Intereses	-	-	-	15,0	-
CHILE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Utilidades remesadas	100,0	98,8	96,7	100,0	100,0
Utilidades reinvertidas	-	1,2	3,3	-	-
Intereses	-	-	-	-	-
MÉXICO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Utilidades remesadas	53,6	43,5	55,9	44,3	30,0
Utilidades reinvertidas	46,4	56,5	44,1	55,7	70,0
Intereses	-	-	-	-	-
PANAMÁ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Utilidades remesadas	80,2	117,6	85,7	82,5	78,2
Utilidades reinvertidas	19,8	-17,6	14,3	17,5	21,8
Intereses	-	-	-	-	-
TRINIDAD Y TOBAGO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Utilidades remesadas	62,1	50,4	45,8	40,5	30,0
Utilidades reinvertidas	37,9	49,6	55,2	59,5	70,0
Intereses	-	-	-	-	-
VENEZUELA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Utilidades remesadas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Utilidades reinvertidas	-	-	-	-	-
Intereses	-	-	-	-	-

FUENTE: CEPAL, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional y organismos nacionales competentes.

to de las utilidades remesadas, lo que redujo considerablemente —y en algunos países incluso anuló— el peso relativo de las utilidades reinvertidas en la renta de inversión directa, fenómeno que sí puede afectar al proceso de inversión. De todos modos, la nula valoración cuantitativa de los pagos de intereses devengados por los créditos intrafirma en todos los países, y de la reinversión de utilidades en algunos, refleja dificultades estadísticas en el registro de información a nivel nacional, lo que obstaculiza un análisis más preciso de la renta de la inversión directa en la región.

La información disponible, pese a sus deficiencias, permite sostener, sin embargo, que el ritmo de aumento que ha exhibido la renta de la inversión directa durante los años más recientes, sustentado en el incremento de las utilidades remesadas al exterior, todavía es inferior al ritmo de crecimiento del ingreso neto de IED, aunque su evolución debe observarse atentamente en Chile y Venezuela, sobre todo en el primero, debido a la incidencia del ingreso neto de IED en la inversión bruta fija. Esta observación es válida en el supuesto de que las cifras disponibles para ambos países sean correctas, lo que significaría que entre 1990 y 1994 los inversionistas extranjeros no han reinvertido utilidades en sus filiales chilenas y venezolanas, y que éstas no han pagado intereses a sus empresas matrices en el exterior por los créditos intrafirma durante el mismo período.

De lo anterior se desprende la probabilidad de que la renta de la inversión directa en la región sobrepase bastante el nivel que la información oficial actualmente disponible permite establecer. Debe tenerse presente, en todo caso, que las correcciones que es posible hacer redundarían en un aumento de la renta de la inversión directa basado en el incremento de las utilidades reinvertidas y en el registro de los intereses devengados por los créditos intrafirma. De esto se deduce la necesidad de mejorar el sistema de registro de los componentes de la renta de la inversión directa, lo que facilitaría la evaluación del retorno de nuevas inversiones por parte de los inversionistas extranjeros, y de la relación costo-beneficio de la IED por parte del país receptor.

La medición de la renta de la inversión directa proporciona una idea bastante aproximada de los beneficios obtenidos por los agentes económicos extranjeros de sus inversiones en el exterior, pero nada dice acerca del grado de eficiencia en la explotación del recurso capital implícito en estas operaciones. El hecho de que un país genere más renta de inversión directa que otro no significa que los inversionistas extranjeros estén obteniendo un mayor retorno de su inversión, debido a lo cual carece de sentido comparar montos absolutos de renta, o incluso su variación porcentual anual, para determinar tal eficiencia. Evidentemente, lo que debe hacerse es valorar la renta obtenida con respecto a los capitales invertidos en la economía declarante, lo que equivale a calcular la rentabilidad de la inversión extranjera directa acumulada.

Al no existir una solución viable a los problemas detectados en los registros de la inversión directa acumulada en la región, se optó por emplear como indicador de la rentabilidad de la IED la relación entre la renta obtenida por la inversión directa de empresas estadounidenses en los países latinoamericanos y el acervo de inversión directa estadounidense en la región, información elaborada de modo homogéneo por la Oficina de Análisis Económicos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

El primer aspecto que destaca la información presentada en el Cuadro 23 es la declinación de la rentabilidad de las inversiones estadounidenses en el mundo durante los años noventa, luego de situarse entre 11% y 12% en el período 1991-1994, aunque las cifras de 1995 insinúan alguna recuperación. Sin embargo, la rentabilidad alcanzada por estas inversiones en los países en desarrollo no sólo tiende a ser más alta que la tasa a nivel mundial, sino, además, a mantenerse entre 15% y 16% de la inversión directa estadounidense acumulada, lo que ha contribuido a evitar una disminución todavía mayor de su rentabilidad general al contrarrestar la que han experimentado en las economías desarrolladas.

A comienzos de los años noventa, la rentabilidad de las inversiones estadounidenses en los países de América Latina

y el Caribe era inferior a la obtenida en los países en desarrollo, pero superior a la registrada en la economía mundial, lo que quiere decir que superaba con creces a la rentabilidad ofrecida por los países desarrollados. A partir de 1993, su rentabilidad en los países latinoamericanos aumentó hasta igualar el promedio obtenido en los países en desarrollo, pero volvió a descender en 1995, probablemente como consecuencia de la situación recesiva que se produjo en la economía de México, uno de los principales destinos de la inversión estadounidense en la región.

El segundo aspecto que debe destacarse es la marcada diferencia entre los niveles de rentabilidad obtenidos por las inversiones estadounidenses en los países miembros de la ALADI, por una parte, y en los países de Centroamérica y el Caribe, por la otra. Esta diferencia se acentuó aun más a partir de 1993, cuando la tasa promedio de rentabilidad en los países de esa agrupación comenzó a aumentar sostenidamente, empinándose por encima de 20%, mientras que la tasa correspondiente en los países centroamericanos y caribeños declinaba hasta situarse en torno de 10%. La evolución diferenciada de ambos indicadores de rentabilidad revela, al parecer, no sólo la incidencia creciente de la desregulación de mercados, la privatización de servicios públicos y la extensión del trato nacional a actividades hasta ahora restringidas para la inversión extranjera en varios de los países miembros de la ALADI, sino, además, las altas tasas de crecimiento del PIB y de expansión económica logradas por estos últimos en el curso de los años noventa. Esto se ha traducido en importantes aumentos de los ingresos operacionales de las empresas de inversión directa, lo que explicaría la mayor afluencia de capitales estadounidenses hacia los países de esa agrupación.

En 1995, sin embargo, la rentabilidad de las inversiones estadounidenses en los países miembros de la ALADI disminuyó notoriamente con respecto a 1994, lo que se explica por la caída de su renta en Argentina, Brasil y México, tres de los cinco principales destinos de la inversión estadounidense en la región. La recuperación de la rentabilidad obtenida en Co-

CUADRO 23
América Latina y el Caribe: rentabilidad anual obtenida por
inversiones estadounidenses por subregión y país, 1990-1995
(Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>PAÍSES DE ALADI</i>	15,0	14,4	18,5	22,1	21,0	16,4
Argentina	18,2	20,5	18,7	19,8	21,1	14,3
Brasil	10,1	6,6	15,6	30,3	28,1	18,4
Chile	23,8	17,0	18,7	10,1	24,0	23,5
Colombia	20,5	18,2	28,1	10,3	11,1	17,0
Ecuador	9,3	10,4	3,0	4,1	7,4	13,6
México	22,3	22,3	20,0	18,4	16,0	10,1
Perú	-15,0	-3,5	5,7	2,7	18,6	44,7
Venezuela	16,1	25,9	34,2	27,5	16,2	21,4
Otros	25,9	23,0	12,3	16,4	19,5	18,7
<i>A. CENTRAL</i>						
<i>Y EL CARIBE</i>	13,3	10,9	13,4	10,0	10,7	10,4
Antillas Neerlandesas	11,3	19,9	7,3	19,5	129,0	-4,8
Bahamas	9,5	7,6	20,1	0,8	2,7	-3,0
Barbados	117,0	97,6	93,7	89,1	51,6	52,6
Bermuda	11,2	9,3	9,1	11,4	9,5	10,1
Costa Rica	19,2	11,3	98,6	54,7	90,3	57,1
Guatemala	18,9	6,2	21,0	26,1	28,1	32,1
Honduras	-3,2	-3,1	-14,6	1,7	8,2	12,4
Islas del Caribe (Ingle.)	13,2	18,2	18,5	9,2	14,8	13,1
Jamaica	43,9	21,4	17,1	2,5	10,0	5,7
Panamá	12,1	11,1	8,7	7,5	9,6	9,8
Rep. Dominicana	....	35,7	37,8	30,2	25,7	11,8
Trinidad y Tobago	....	26,7	31,8	11,7	9,0	15,8
Otros	10,9	5,1	11,7	28,0	12,0	15,4
<i>A. LA. Y EL CARIBE</i>	14,1	12,5	15,8	15,6	15,5	13,2
<i>PAÍSES EN</i>						
<i>DESARROLLO</i>	16,1	14,5	16,5	15,7	15,1	15,5
<i>TODOS LOS PAÍSES</i>	15,1	12,0	11,0	11,8	11,7	13,8

FUENTE: CEPAL, sobre la base de antecedentes obtenidos del Bureau of Economics Analysis (BEA), Departamento de Comercio de los Estados Unidos de América.

lombia, Ecuador, Perú y Venezuela no bastó para compensar su caída en las tres mayores economías latinoamericanas. Tanto en Argentina como en Brasil, la disminución de la rentabilidad experimentada en 1995 puso término al sostenido crecimiento de la rentabilidad de las inversiones de origen estadounidense iniciado en 1992, que había llegado a niveles especialmente altos en Brasil en 1993 y 1994. En cambio en México, la disminución ocurrida en 1995 sólo vino a acentuar la tendencia descendente observada desde 1992. El progresivo decrecimiento de la rentabilidad de las inversiones estadounidenses en este país está vinculado, por lo tanto, a factores que van más allá de la difícil coyuntura que debió enfrentar la economía de México en 1995, probablemente relacionados con la maduración incompleta de los proyectos de inversión realizados en los años más recientes.

Entre los países miembros de la ALADI en los que la rentabilidad de las inversiones estadounidenses aumentó en 1995 destaca el caso de Perú, país donde esta tasa varió de 2,7% a 44,7% en sólo tres años (1993 a 1995), contrarrestando con creces los valores negativos de 1990 y 1991.

En 1995, las inversiones de origen estadounidense en Chile obtuvieron casi la misma rentabilidad que el año anterior, lo que significa que se produjo una estabilización relativa entre 23% y 24% de la inversión estadounidense acumulada; estos valores convierten a la economía de Chile en una de las más rentables para las inversiones estadounidenses en la región, contribuyendo de este modo a despertar el interés de nuevos inversionistas extranjeros.

En los países de Centroamérica y el Caribe, la rentabilidad de las inversiones estadounidenses entre 1993 y 1995 ha oscilado en torno de 10%, promedio inferior al obtenido en los países en desarrollo (algo más de 15%), e incluso en la economía mundial (algo más de 12%).

XI. CONCLUSIONES

Durante 1995, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe los flujos de inversión extranjera directa mantuvieron el crecimiento sostenido que vienen mostrando desde comienzos de la década, especialmente aquellos que no fueron afectados por la crisis de México. Más específicamente, la afluencia de inversión directa sólo disminuyó fuertemente en México, levemente en Chile, Ecuador, Uruguay y El Salvador, y algo más fuerte en Perú. Esto determinó que los efectos de la crisis de México de fines de 1994 sobre la afluencia de capital privado a la región fueron menores a los temidos inicialmente, en la medida que los flujos de IED contribuyeron a suavizar el impacto de la retracción de algunas de las modalidades de la inversión de cartera. La emisión de bonos en 1995 no logró alcanzar el máximo nivel de 1993, aunque sí mostró claros signos de recuperación respecto de 1994 (29%), año en que la afluencia de capital extranjero por esta vía disminuyó en 36%. A la vez, la inversión de cartera en acciones se constituyó en la modalidad de inversión extranjera que experimentó la mayor disminución del ingreso de capital en 1995 (-59,8%), lo que profundizó la caída de 1994 (-30,2% en 1994).

No obstante el positivo comportamiento de la IED en 1995 respecto del año anterior y la recuperación de la inversión de cartera en bonos, la afluencia de capital privado hacia la región por la vía de los tres instrumentos considerados (IED, emisión de bonos e inversión de cartera en acciones) disminuyó en 10,4% respecto de 1994 y en 19,9% respecto de 1993, lo que deja en evidencia el fuerte impacto de la contracción de la inversión de cartera accionaria en la afluencia total de capital privado a la región.

En el corto plazo, la disminución del ingreso de capital complicó el equilibrio de las cuentas del sector externo de algunos países de la región, ya afectados por el acelerado retiro de capitales de corto plazo invertidos en depósitos a plazo en las instituciones bancarias locales, o bien, en instrumentos financieros (acciones y bonos de deuda interna), lo que condujo

a una cuantiosa pérdida de reservas en los países de la región más afectados (principalmente, Argentina y México), cuando no a incrementar el volumen de préstamos de los organismos multilaterales, como consecuencia de la afluencia insuficiente de capital externo respecto de los requerimientos de capital que surgieron de balanzas comercial y de cuenta corriente crecientemente deficitarias.

El hecho que el desempeño de la mayoría de las economías de la región haya venido descansando en la afluencia de capital externo en lo que va transcurrido de los años noventa, a la par del papel determinante que tuvo su contracción, tanto en la crisis financiera de México como en las dificultades enfrentadas por Argentina en 1995, determinan la necesidad de un mayor conocimiento de las corrientes de inversión extranjera en los países de América Latina y el Caribe más allá de su impacto coyuntural en las cuentas del sector externo de la región, específicamente en su contribución al financiamiento del déficit de la cuenta corriente. Con este propósito, en este artículo se ha explorado un conjunto de temas cuyas principales conclusiones se exponen a continuación.

El primer problema o área temática que se abordó atañe a la participación de América Latina y el Caribe en la inversión extranjera directa mundial, intentándose establecer si acaso la creciente afluencia de IED producida a partir de 1991 es sólo un efecto secundario de los procesos de internacionalización económica y de globalización de la economía mundial o, en su defecto, es parte activa de esa dinámica puesta en movimiento por las empresas transnacionales de los países desarrollados en respuesta a los radicales cambios experimentados por la tecnología informática y de las comunicaciones, lo que tiende a reorganizar el sistema productivo mundial sobre nuevas bases.

Los antecedentes recogidos señalan que, durante los años noventa, se ha producido un espectacular cambio en la distribución geográfica de la IED mundial, lo que ha favorecido la mayor participación de los países en desarrollo en los flujos anuales. Este cambio se explica por la disminución progresiva

de IED en los países industriales entre 1990 y 1994 y por una explosiva expansión de la IED en los países en desarrollo. En gran medida, esta situación ha revertido la situación de exclusión de los países en desarrollo durante los años ochenta de las corrientes de IED, con la excepción de algunos países del sudeste asiático.

La extensión del proceso de globalización hacia los países en desarrollo ha significado, principalmente, aumentar la internacionalización de las economías de los países asiáticos en desarrollo y de América Latina y el Caribe. Es necesario destacar, sin embargo, que la tasa acumulativa de crecimiento anual de la IED en América Latina, entre 1990 y 1994, superó al de los países asiáticos, interrumpiendo una tendencia que venía dándose desde comienzos de los años sesenta.

El segundo problema que se intentó despejar está relacionado con la frecuente confusión entre los conceptos de "saldo neto de IED", propio de los análisis de la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos, y de "ingresos netos de IED", más vinculado al análisis convencional de la inversión extranjera, en términos de su contribución al ahorro de la economía receptora y a la formación bruta de capital. Tal aclaración permite destacar el comportamiento de las corrientes de ingreso de IED en la medida que anula la incidencia que sobre el mismo pueden ejercer las inversiones de empresas latinoamericanas en el exterior.

El ingreso neto de IED a América Latina y el Caribe constituye en 1995 un punto de inflexión en el aumento de IED de los últimos años, pero supera ampliamente el ingreso anual promedio de IED entre 1991 y 1993. Asimismo, la salida neta de IED es también inferior a la de 1994, pero claramente superior al promedio de los tres años precedentes. Alrededor del 10% de la IED ingresada provendría de la misma región, lo que se mantendría relativamente constante entre 1990 y 1995, con la excepción de 1992.

La expansión de la afluencia neta de IED en la región entre 1990 y 1994 tuvo ritmos muy distintos, siendo especialmente fuerte en América Central, intensa en los países de

ALADI y más débil en los países caribeños. Ello podría estar indicando que América Central, especialmente Costa Rica, ha comenzado a tener una mayor significación como país receptor de IED en los últimos años, a la vez que el Caribe no está participando de la expansión de los flujos de IED de la misma manera que el resto de los países de la región. La mitad de la menor afluencia de IED en la región durante 1995 puede ser explicado por problemas de información de los países del Caribe, en tanto la otra mitad corresponde a una disminución efectiva de IED en la región.

El tercer tópico que se abordó en relación con la inversión directa se vinculó a la distribución de la afluencia de IED entre los países de la región, procurándose identificar, a partir de su comportamiento por país, los factores que tendrían mayor incidencia, tanto en lo que respecta a la atracción potencial de nuevos inversionistas e inversiones, como en lo que se refiere a la eventual retracción de los flujos de inversión.

Debido a la fuerte contracción de IED en Argentina (1994) y México (1995) en los años más recientes, la participación relativa agregada de los principales receptores de IED en la región disminuyó, produciéndose cambios significativos en la participación individual de cada país. Esto obedeció en el caso de Argentina a la disminución del número de empresas públicas vendidas a inversionistas extranjeros, así como a la menor dimensión de las empresas privatizadas, y en el caso de México, a la crisis de fines de 1994.

La mayor dispersión relativa de los flujos de IED en la región que propicia la disminución relativa de los principales receptores de IED en América Latina y el Caribe se explica, además, por el fortalecimiento de otros puntos receptores de IED en la región, tales como Chile, Colombia y, muy especialmente, Perú. De menor impacto en los totales agregados, pero de gran significación en sus efectos económicos internos, es la evolución de la IED en Bolivia y Ecuador. No obstante lo anterior, para una parte importante del resto de los países de la región, pese a obtener en el bienio 1994-1995 aumentos en los montos absolutos de IED ingresada, éstos no han sido sufi-

cientes para mantener su participación relativa en la afluencia neta de IED en la región: Paraguay, República Dominicana, Venezuela y los países de América Central.

La menor participación relativa de los principales receptores en los flujos netos de IED en la región, el fortalecimiento de la posición de los países de tamaño medio y de algunos pequeños, y el retroceso más general de los demás, incluyendo a Venezuela, son características de la evolución de los flujos de IED que expresan los distintos ritmos con que ésta ha aumentado en la región en los años más recientes.

Otro aspecto que interesó analizar se relaciona con la relativización de las corrientes de inversión directa respecto del producto interno bruto y de la inversión, lo que permite una idea más precisa acerca de la incidencia efectiva de la afluencia de IED sobre el comportamiento de variables macroeconómicas claves de un país. De hecho, entre 1990 y 1995, aumenta la *significación de la IED como porcentaje del PBI y de la IBF*, la que se duplicó entre 1990 y 1995. La mayor significación relativa de la IED respecto del PBI fue creciente entre 1990 y 1994, declinando suavemente en 1995 como consecuencia del menor flujo de IED a la región y la simultánea y pequeña expansión del PBI de los países latinoamericanos. Esta mayor significación de la IED como porcentaje del PBI ocurre en todos los países latinoamericanos, con la excepción de Guatemala. A la vez, la mayor importancia relativa de la IED respecto de la IBF se produjo en la mayoría de los países de la región, en algunos casos llegando a representar proporciones muy altas. Esta situación difiere de la importancia relativa de la IED en 1990, cuando sólo tres países tenían una ponderación que superaba el 10%, siendo frecuente una ponderación que oscilaba en torno al 7%.

Entre 1990 y 1995, el ingreso neto anual de IED en los países de ALADI duplicó con creces su significación respecto del PBI, lo que refleja el aumento de la importancia relativa de la IED en todos sus miembros, aun en aquellos que experimentaron menores tasas de crecimiento promedio de la IED. Sin embargo, los miembros de ALADI de mayor desarrollo re-

lativo, Argentina, Brasil y México, pese a ser los mayores receptores de IED en la región, muestran en 1995 algunos de los menores índices de significación, aunque mayores que los de 1990. En los países de América Central el crecimiento de la importancia relativa de la IED tiende a ser bastante más heterogénea que entre los países miembros de ALADI, aunque en forma agregada se cuadruplicó entre 1990 y 1995, aumentando en unos y disminuyendo en otros. Por último, en los países del Caribe, el porcentaje inicial de 1990 experimentó alzas sostenidas durante todo el período, casi duplicándose en 1994.

En los países de ALADI la importancia relativa de la IED como porcentaje de la IBF evoluciona de manera muy parecida al promedio regional, con la excepción de Argentina y Venezuela, países en los cuales la IED disminuyó su ponderación, pese a su incremento en términos absolutos. En América Central, la importancia de la IED sobre la IBF tiende a ser más heterogénea. En algunos países, la importancia de la IED creció fuertemente entre 1990 y 1995, y disminuyó en otros, o sólo creció levemente. En lo que se refiere al Caribe, la información disponible sólo permite confirmar la creciente importancia de la IED en Trinidad y Tobago.

La IED tiene una importancia creciente en todos los países de la región, lo que queda expresado no sólo en los montos de la IED ingresada a las economías latinoamericanas, sino, además y principalmente, en su progresiva mayor ponderación respecto del producto y de la inversión. Sin embargo, la importancia creciente de la IED tiende a ser mayor en los países de menor desarrollo relativo, siendo baja, aunque creciente, su ponderación respecto del PBI y la IBF en los países más industrializados de la región. Por tanto, si se acepta como indicadores del grado de internacionalización de una economía la ponderación de la IED respecto de su PBI y de la IBF, puede afirmarse que las economías latinoamericanas, casi sin excepción, han experimentado un proceso de internacionalización creciente durante la primera mitad de los años noventa. Dicho proceso admite, sin embargo, graduaciones importantes en sus velocidades de expansión: la información recogida su-

giere que la internacionalización de las economías tiende a ser menos brusca (no por ello menos profunda) en aquellas donde la afluencia de IED depende menos de la privatización de empresas y activos públicos y se mantiene en virtud de factores de atracción del capital extranjero menos coyunturales.

Otro tema que se abordó fue el comportamiento de los principales componentes de la inversión directa durante el primer quinquenio de los años noventa, distinguiéndose entre aportes de capital, utilidades reinvertidas y otros capitales de inversión directa, con el propósito de analizar su impacto diferenciado sobre la formación de capital en el plano interno y en la balanza de pagos en el plano externo.

El aporte de capital es mayoritario respecto de las demás modalidades que asume la IED sólo en los países de ALADI, aunque también tiene algún significado en el Caribe. En América Central el componente principal de la IED es la reinversión de utilidades. Los créditos intrafirma no tendrían una importancia relevante en el ingreso neto de IED a la región, tal vez con la excepción del Caribe. Son los países de ALADI los que han despertado en los años noventa un mayor interés relativo entre los inversionistas internacionales, lo que se expresa no sólo en la alta ponderación de los aportes de capital en la IED en los países de ALADI, sino, además, en su baja ponderación en los flujos canalizados a América Central, subregión que sustentaría casi dos tercios de la IED en la reinversión de las utilidades.

En la primera mitad de los años noventa, destacan la fuerte disminución de la reinversión de utilidades y la progresiva mayor importancia del crédito intrafirma. Una explicación tentativa de esta situación parece encontrarse en la diferencia de ritmo del crecimiento de la IED a partir de fines de los ochenta respecto del crecimiento de los beneficios totales generados por el acervo de inversión directa, lo cual indicaría que las inversiones realizadas más recientemente están todavía en proceso de maduración. Por otra parte, el sostenido crecimiento de los créditos intrafirma sugiere que los inversionistas extranjeros han dado prioridad a esta modalidad de in-

versión directa en su intento de soslayar los efectos de las políticas monetarias restrictivas aplicadas en la mayoría de las economías de la región, especialmente sobre la tasa de interés interna, a la vez que obtener un mejor aprovechamiento de las diferencias entre las tasas de interés locales e internacionales, más aún si se trata de recursos propios de las casas matrices de las empresas inversionistas.

En definitiva, los antecedentes revisados establecen que: i) la principal fuente de la IED en los países de la región la constituye el aporte de capital, modalidad que en promedio ha representado el 70% de la afluencia total de IED en la primera mitad de los años noventa; ii) el peso relativo de la reinversión de utilidades ha experimentado una fuerte disminución en la composición de los ingresos netos de IED en la región, lo que estaría explicado, tanto por las diferencias de ritmo en el crecimiento del flujo de IED en los últimos años respecto del crecimiento de los beneficios totales de la inversión extranjera, como por factores relacionados con las medidas de control inflacionario que han significado retrasar el tipo de cambio; iii) la creciente importancia relativa adquirida por los créditos intrafirma en el marco de escenarios económicos con algunas señales de deterioro (principalmente en los receptores principales de IED, y de manera particular en México) y de políticas monetarias restrictivas que encarecen el crédito interno, vía tasa de interés, y el externo, vía regulación del crédito comercial; iv) el notable aumento de la afluencia de IED en la región en 1994, respecto a 1993, se sostuvo especialmente en el incremento de los créditos intrafirma, aunque también en el aporte de capital de riesgo y de la reinversión de utilidades, pero en bastante menor medida; v) una alta correlación inversa entre los aumentos de los aportes de capital y los créditos intrafirma, de modo que cuando aquéllos declinan, éstos aumentan, y cuando aquéllos aumentan, éstos declinan; vi) en los países miembros de ALADI, el componente de la inversión extranjera que crece más fuertemente en el período es el constituido por los créditos intrafirma, lo que también se produjo en los países de América Central, no así en los países del Ca-

ribe, en los cuales el mayor ingreso neto de IED se sustenta en el aumento del flujo anual de aportes de capital y de las utilidades reinvertidas.

En relación con el origen geográfico de la IED y su clasificación por sector económico de destino, se pudo establecer que el principal cambio relacionado con el origen de la IED en la región consiste en su mayor diversificación, característica asociada al retorno de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales de capital. Esta mayor diversificación se sostiene en los siguientes aspectos: i) emergencia de Canadá, entre los países desarrollados, como fuente de la IED en algunos países de la región; ii) debilitamiento relativo de la posición de los Estados Unidos en el origen de la IED en varios de los países de la región, a pesar del crecimiento en términos absolutos de la inversión directa realizada por empresas estadounidenses; iii) fortalecimiento de los flujos de inversión procedentes de la Unión Europea y de las nuevas fuentes de la IED en la región; y iv) disminución de la importancia de la ubicación geográfica del país receptor como ventaja de competitividad, adquiriendo mayor importancia la ejecución de reformas estructurales y la reorganización del sistema productivo de acuerdo con los requerimientos de la globalización como factores de atracción de la IED.

El destino sectorial de la IED en la región también ha sufrido algunos cambios de importancia en los años más recientes. Durante los años ochenta, gran parte de los gobiernos latinoamericanos modificaron su actitud con respecto a la IED, especialmente en el sector de los recursos naturales y en muchos países se suprimieron las restricciones que pesaban en las actividades de petróleo y minería. Asimismo se flexibilizaron las normas que regulaban las concesiones, arrendamientos y explotación conjunta de depósitos minerales y petrolíferos. Simultáneamente, la aplicación de los programas de ajuste estructural condujo a la privatización de empresas de servicios públicos, antes reservados para el Estado. También fueron suavizadas las limitaciones fijadas a la acción de la banca extranjera en los mercados financieros locales. Todo ello con-

dujo a cambios significativos en la orientación sectorial de la IED en la región, atenuando el carácter de la industria de manufacturas como principal receptor de la inversión extranjera, y fortaleciendo a la vez el papel jugado por los servicios y la explotación de recursos naturales, especialmente mineros y energéticos. En la actualidad la IED está siendo canalizada indistintamente a la explotación de recursos naturales, la producción manufacturera o al área de servicios, lo que demuestra un cambio significativo respecto del patrón dominante hasta comienzos de los años noventa.

El cambio en la orientación de los flujos de IED expresa no sólo la renovación del interés de los inversionistas extranjeros en la producción de servicios o en la explotación de recursos naturales, sino, también, la disminución de su interés en la industria de manufacturas. Tal disminución responde al hecho de que las grandes empresas transnacionales de la industria manufacturera no han estado realizando nuevas inversiones en sus filiales latinoamericanas, si bien han mantenido una presencia activa en la región adaptándose rápidamente a los imperativos de la apertura comercial y de la competitividad internacional mediante racionalizaciones administrativas y productivas, especialmente en las industrias automotriz y de maquinarias y equipos, tanto eléctricos como electrónicos, de los países grandes de la región.

Con respecto al análisis de la relación entre la afluencia de inversión extranjera y las privatizaciones de empresas y activos, análisis que se desarrolló determinando el papel de la inversión extranjera en las privatizaciones llevadas a cabo en la región entre 1993 y 1995, y luego, evaluando el papel de éstas en aquélla, se concluye que la afluencia de capitales extranjeros a la región ha continuado desempeñando en los últimos años un importante papel en los programas de privatización de empresas públicas, a pesar de las limitaciones que debió enfrentar su ejecución en los distintos países. Si bien, la recaudación fiscal total por este concepto disminuyó progresivamente en 1994 y en 1995 respecto al año anterior, la importancia de la recaudación fiscal de origen extranjero tendió a

umentar en la recaudación fiscal total producida por su privatización.

La importancia de la inversión extranjera en la privatización de empresas estatales no se distribuye por igual entre los países de la región. En Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Granada, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay, los inversionistas extranjeros aportaron más de 60% de la recaudación total por concepto de privatizaciones entre 1993 y 1995. En cambio, en Chile, Colombia y Paraguay, el aporte fluctuó entre 40% y 60%, mientras que en Brasil, Jamaica, México, Nicaragua y Venezuela, estuvo por debajo del 40%.

Así, el grado de participación de los inversionistas extranjeros en la privatización de las empresas públicas depende no sólo del grado de apertura a la inversión extranjera (más precisamente, de la política de tratamiento al capital extranjero que se ejecute y de su coherencia con el resto del marco regulatorio de la actividad económica), o de la oportunidad de hacer negocios rentables, rápidos, seguros, estables y con garantías tributarias o cambiarias (lo que está relacionado con el clima económico de cada país, las políticas de crecimiento y de desarrollo, las características de sus mercados, la modernización del quehacer burocrático, tanto público como privado, etc.). Además, el grado de desarrollo del empresariado local es un factor que tendría una alta incidencia en los niveles y modalidades de participación de los inversionistas extranjeros en dicho proceso.

No obstante la participación de inversionistas extranjeros en la privatización de empresas y activos estatales en la mayoría de los países, la venta de empresas estatales a inversionistas extranjeros tiene una importancia cuantitativa menor de la que se piensa en la afluencia de inversión extranjera a la región, con la excepción de Perú. Es probable, sin embargo, que su contribución mayor sea de orden cualitativo, por la vía de la modernización del sector servicios, incluyendo banca y servicios públicos, lo que puede ser percibido como un requisito indispensable por parte de eventuales inversionistas extranjeros en otros sectores económicos.

Finalmente, en lo que respecta a los diversos aspectos relacionados con la rentabilidad de la inversión directa, se pudo constatar que la renta de la inversión directa en los países de América Latina y el Caribe alcanzó un total de 44,1 mil millones de dólares entre 1990 y 1994 (8,8 mil millones de dólares al año, en promedio). De esta cantidad, 29,9 mil millones de dólares corresponden a utilidades distribuidas y remesadas al país de origen del inversionista extranjero y 13,8 mil millones de dólares a utilidades reinvertidas en las empresas de inversión directa que las generaron.

BIBLIOGRAFÍA

- Bielschowsky, R. y Stumpo, G. (1996): "Empresas Transnacionales manufactureras en cuatro estilos de reestructuración en América Latina, Argentina, Brasil, Chile y México después de la sustitución de importaciones", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Casar, J. (1996): "Un balance de la transformación industrial en México", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Castillo, M.; Dini, M.; y Maggi, C. (1996): "Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- CEPAL (1994): "América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial", *Publicación de las Naciones Unidas*, Santiago, Chile.
- CEPAL (1995): "Informe sobre la inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 1995", *Publicación de las Naciones Unidas*, Santiago, Chile.
- CEPAL (1996): "Estudio Económico de América Latina y el

- Caribe, 1995-1996", *Publicación de las Naciones Unidas*, Santiago, Chile.
- Chica, R. (1996): "Reconversión y competitividad en la industria colombiana: 1983-1993", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Díaz, A. (1996): "Chile: la industria en la segunda fase exportadora. Trayectoria histórica y desafíos para los noventa", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, CEPAL/IDRC - Alianza Editorial, Buenos Aires.
- IMF (International Monetary Fund, 1995): "Balance of Payments Statistics Yearbook", Washington, D. C.
- _____ (1994): *International Capital Markets. Development, Prospects and Policy Issues*, Washington, D.C., septiembre.
- _____ (1993): *Manual de Balanza de Pagos*, 5ª edición, Washington, D.C.
- Irela (1996): "Foreign Direct Investment in Latin America in the 1990s", Publicación del Institute for European-Latin American Relations, Madrid, España.
- Katz, J. y Stumpo, G. (1996): "Reestructuración industrial de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México en el curso de las últimas dos décadas", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Kosacoff, B. (1996): "La industria argentina: de la sustitución de importaciones a la convertibilidad", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Miranda, J.C. (1996): "Reestructuración industrial en un contexto de inestabilidad macroeconómica. El caso de Brasil", en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.

- Mortimore, M. (1995): "América Latina frente a la globalización", *Serie Desarrollo Productivo* N° 23, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (1995a): "Paths towards international competitiveness: a CANalysis", *Serie Desarrollo Productivo* N° 25, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas.
- _____ (1995b): "Transforming sitting ducks into flying geese: the mexican automobile industry", *Serie Desarrollo Productivo* N° 26, CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas.
- OECD (1991): "Detailed Benchmark Definition of Foreign Direct Investment", *mimeo*, Ginebra.
- Rozas, P. (1996): "La inversión directa canadiense en la economía chilena: antecedentes preliminares", en P. Rozas (ed.), *Chile y el NAFTA: antecedentes, problemas y perspectivas*, Ediciones PRIES Cono Sur (Chile), Santiago.
- _____ (1996b): "La inversión extranjera directa en América Latina: una propuesta de homogeneización estadística", CEPAL, División de Desarrollo Empresarial y Productivo, versión preliminar, Santiago.
- THE WORLD BANK (1996): "World Debt Tables, 1996, External Finance for Developing countries", *Publicación del Banco Mundial*, Washington, D.C.
- UNCTAD (1996): "Informe sobre la inversión en el mundo, 1996. Acuerdos en materia de inversión, comercio y política internacional", *Publicación de las Naciones Unidas*, Ginebra y Nueva York.
- UNCTAD (1993): "World Investment Report, 1993. Transnational Corporations and Integrated International Production", *Publicación de las Naciones Unidas*, Ginebra y Nueva York.
- UNCTAD (1992): "World Investment Report, 1992. TNCs as Engines of Growth", *Publicación de las Naciones Unidas*, Ginebra y Nueva York.
- Vera, A. (1996): "La inversión extranjera y el desarrollo competitivo en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL* N° 60, Santiago, Chile.

PARTE SEGUNDA

LOS CASOS NACIONALES

CAPÍTULO III

EMPRESAS TRANSNACIONALES MANUFACTURERAS EN DIFERENTES ESTILOS DE REESTRUCTURACIÓN EN AMÉRICA LATINA, los casos de Argentina, Brasil y México después de la sustitución de importaciones

Ricardo Bielschowsky, Giovanni Stumpo
CEPAL

I. INTRODUCCIÓN

El aparato productivo de los países latinoamericanos está pasando por un proceso de fuerte reestructuración que, para muchos países de la región, empezó en los años setenta y se ha profundizado a lo largo de los años ochenta.

En distintos momentos posteriores al agotamiento del proceso de industrialización sustitutiva, se han difundido estrategias de crecimiento volcadas hacia afuera y, en la gran mayoría de los países, se han reorientado las políticas hacia una filosofía de mayor confianza en los mecanismos asignadores de recursos del mercado y en el papel subsidiario del Estado.

Las crisis económicas, las políticas de estabilización, las reformas estructurales y los procesos de apertura comercial han sido elementos característicos que han acompañado e influenciado fuertemente los procesos de reestructuración industrial que se han dado en los diferentes países de América Latina.

Todos los agentes productivos involucrados en este proceso —las empresas transnacionales, las estatales, los grandes grupos nacionales, las pequeñas y medianas empresas— han sufrido profundos cambios en sus comportamientos y han reaccionado de forma diferente según el particular contexto en el cual han estado insertos.

En el presente trabajo se intentará examinar el rol de uno de estos agentes —las empresas transnacionales (ETs)— en la evolución de la industria manufacturera en Argentina a partir de 1978, en Brasil desde 1981 y en México desde 1982. Las distintas fechas corresponden al primer año que sigue al término del crecimiento de la industria de cada país en el “modelo” de sustitución de importaciones.

La casi totalidad de las grandes ETs manufactureras actualmente existentes en la región se han instalado durante el proceso sustitutivo. Por lo tanto, la presencia masiva del capital extranjero en la industrialización sustitutiva favorece a la combinación del análisis de los cambios estructurales en la industria de la región con el análisis de la participación de las ETs en dichos cambios. Los casos de su ajuste o reconversión a los entornos de crisis, de ajuste macroeconómico y de apertura comercial son coincidentes con las historias mismas de la reestructuración de los sistemas manufactureros en esos países. Es más, definen incluso muchos de los rasgos centrales a dicha reestructuración.¹

Tal como se verá en las páginas siguientes hay cinco elementos fundamentales que emergen del análisis sobre ETs y procesos de reestructuración.

1. La reestructuración en los tres países obedeció a modalidades o estilos muy distintos. El eje de la diferenciación radica en lo que sucedió con los bienes de capital y de consumo duradero, precisamente en los sectores donde predominan los capitales extranjeros. A grandes rasgos, el argumento es que en Argentina ocurrió una racionalización y una reespecialización que implicaron una “desofisticación” del parque manufacturero, e incluyeron una fuerte expansión importadora (todo eso también significó desindustrialización, de modo que el término “desofisticación” se utiliza aquí para diferenciar con respecto al caso chileno, analizado en el capítulo siguiente de este libro, en función del tamaño y mayor complejidad de la industria sobreviviente en Argentina); en México lo que pasó fue una reestructuración por radical integración “hacia el Norte”;

1. Desde un punto de vista analítico, las ETs se singularizan en el conjunto de empresas industriales en América Latina, sobre todo por dos características. Primero, por su ubicación sectorial (ramas de mayor intensidad tecnológica y mayor dinamismo en la economía mundial); y, segundo, por la “agilidad” con que, como reacción a fuertes cambios en los entornos macroeconómicos e institucionales, tienden a abandonar o reducir sus actividades productivas, reingresar a ellas, y cambiar sus funciones de producción.

y en Brasil el ajuste ha sido hasta el momento más bien “defensivo”, tendiéndose a preservar la composición del parque productivo heredado del modelo sustitutivo (aunque con alguna pérdida de densidad tecnológica).

2. Las empresas transnacionales han protagonizado, en los tres países estudiados, parte importante de las transformaciones que definen los tres distintos estilos de reestructuración de la industria manufacturera después de la crisis del modelo sustitutivo. Sus comportamientos han sido distintos en los tres países, lo que tuvo influencia decisiva en la diferenciación de los tres estilos.

3. La importancia relativa de las ETs en todos los casos es identificable a través de su ubicación sectorial. Ellas han sido protagónicamente conformadoras de esos estilos a través de su actuación en los sectores donde tuvieron una participación mayoritaria en la industrialización sustitutiva (bienes de capital, bienes de consumo duradero “modernos”, y química/farmacéutica) y donde la adaptación a los nuevos tiempos está provocando fuertes cambios, no siempre favorables. Ellas han tenido un rol coadyuvante en el refuerzo a importantes cambios ocurridos en las industrias de alimentos y en las ramas de bienes intermedios, productoras de *commodities* (química básica/petroquímica, metalurgia/siderurgia, papel y celulosa), que en general tuvieron fuerte expansión. Y ellas han sido casi siempre marginales en los cambios (frecuentemente desfavorables) ocurridos en los sectores tradicionales (materiales para construcción civil, textil, prendas de vestir, madera y muebles).

4. Los rasgos más generales de la influencia de las ETs sobre los tres estilos pueden ser captados de acuerdo con las intensidades y formas con que ellas han seguido produciendo a través de sus plantas ubicadas en cada país. De forma estilizada, se puede así sintetizar los tres casos: en Argentina ellas se han destacado por la disminución de sus actividades productivas en esas ramas, sea por abandono, sea por fuerte incremento en el coeficiente importado; en México por su actuación como agentes-clave de la integración entre este país y los

Estados Unidos, ampliando o reduciendo el tamaño de esas ramas, y elevando fuertemente los coeficientes de importación y exportación; y en Brasil por la decisión estratégica básica en ajustarse de manera de mantener su amplia presencia productiva en el gran mercado local de dichas ramas, implicando un menor coeficiente de apertura externa que, sin embargo, se va incrementando en los últimos años.

Vale notar que también en los sectores donde el papel de las ETs es más bien "coadyuvante" ocurren diferencias importantes entre países. Ellas son relativas, primero, a las distintas intensidades y grados de diversificación sectorial con que en cada país se han desarrollado la química y petroquímica, la celulosa, la siderurgia, la metalurgia básica, y los alimentos no tradicionales; y, segundo, a las distintas intensidades con que las ETs han participado en el desarrollo de esas ramas productivas en cada país.

5. Cada estilo de reacción de las ETs y a la vez cada estilo de reestructuración industrial son el resultado de la combinación de tres conjuntos de factores internos a cada país: estructurales, macroeconómicos e institucionales y externos.

Es importante señalar de entrada que con la tesis de los tres estilos no se está negando otro aspecto central a la evolución reciente de la industria manufacturera en América Latina como un todo, o sea, el de que hubo en dicha evolución algunos rasgos básicos comunes a los principales países de la región: una relativa fragilización de los complejos industriales metalmeccánicos, electroelectrónicos, y textiles, y un relativo fortalecimiento de las ramas basadas en recursos naturales (Katz, 1994); bajas inversiones físicas y fuerte racionalización productiva; y fuerte incremento en los coeficientes de exportación y de importación. Lo que aquí se plantea es el hecho de que, más allá de tales semejanzas, de tal modo han sido marcadas las especificidades con que las tendencias señaladas se han desarrollado en cada país, en términos de sus intensidades, sus momentos y velocidades, sus perspectivas futuras y sus determinantes, que se justifica caracterizar los tres casos como de "estilos" de ajuste perfectamente diferenciados.

El texto está dividido en cuatro partes. La primera detalla los instrumentos de análisis utilizados. La segunda presenta una comparación estilizada de los tres senderos de ajuste en base a una serie de indicadores sobre cambios en la estructura y en la inserción internacional de las industrias manufactureras de los tres países. La tercera contiene el análisis de los tres casos de países seleccionados. Por último, a modo de conclusión, se aporta una visión conjunta de los cambios.

II. METODOLOGÍA

En esta sección presentamos el corte sectorial adoptado en el estudio y un breve resumen del esquema analítico que se utiliza, y que ha sido elaborado para describir los procesos de cambio estructural en la industria manufacturera de cada país considerado.

- a) La presencia de las ETs: participación protagónica, coadyuvante o marginal en los grupos de sectores

Hemos dividido la industria manufacturera en tres grupos de sectores, de acuerdo con la participación de las ETs, "protagónica", "coadyuvante" y "marginal". Este corte sectorial es particularmente funcional para el análisis que presentamos por dos razones. Primero, porque además de destacar el rol de la empresas transnacionales, lo hace de una forma que sirve directamente para diferenciar grupos de sectores según otras tres lógicas, ya sean las de "organización industrial", "progreso técnico" y "categorías de uso"; y, segundo, porque el corte adoptado permite señalar los principales contornos de los cambios estructurales, dado que el grupo de sectores donde el rol de las ETs es "coadyuvante" ha crecido en todos los países, el grupo donde ese rol es "protagónico" presenta tendencias variadas según los países y el grupo donde la participación de las ETs es marginal ha sufrido, en general, una contracción.

i) El primer grupo que consideramos se refiere a los sectores en los cuales las ETs desarrollan un papel protagónico:

- Bienes de capital mecánicos (CIU 382)
- Electroelectrónica/instrumentos científicos (383/385)
- Material de transporte (384)
- Química fina (352)
- Caucho (355)
- Tabaco (314)
- Vidrio (362)

Éstos son los sectores manufactureros donde las empresas transnacionales predominan en casi todos los países del mundo. En América Latina la presencia del capital extranjero es particularmente elevada en la mayoría de los países, casi siempre superando el 50% en términos de participación en las ventas. Este grupo incluye a los sectores generadores y/o difusores de progreso técnico (bienes de capital/electrónica/química fina), y los sectores oligopólicos con acelerada diferenciación del producto y gran intensidad tecnológica (electrónica de consumo y automotriz). También son los de mayor globalización productiva. Las ETs poseen aquí un *unique asset* (Hymer, 1976, Dunning, 1973), o sea, el dominio tecnológico (asociado a economías de escala y especialización internacional) que les da sobre eventuales empresas locales enormes ventajas garantizadoras del liderazgo. Las dos excepciones en el grupo, en el sentido de la importancia del progreso técnico como factor de dominio del mercado, son los productos del caucho (llantas) y de tabaco, ambos oligopolios internacionales que se mantienen muy concentrados.

ii) Sectores en los cuales el rol de las ETs es coadyuvante:

- Alimentos y bebidas (311-3)
- Celulosa y papel (341)
- Química básica/petroquímica, excepto combustibles (351, 354, 356)
- Siderurgia/metalurgia básica (37)

Éstos son esencialmente los sectores productores de bienes intermedios, los *commodities* industriales de uso difundido. La definición de “coadyuvante” tiene aquí dos sentidos: a) las empresas transnacionales tienen una participación importante pero no predominante en los mercados locales; b) están frecuentemente asociadas a empresas de capital nacional.

En alimentos y bebidas la importancia de la presencia de las ETs es muy variada. Hay un conjunto de ramas en que la participación de las empresas transnacionales varía entre marginal y coadyuvante (justamente los *commodities*, o sea, los alimentos tradicionales, “semimanufacturados”); y hay otro conjunto donde dicha participación varía entre coadyuvante y protagónico (alimentos procesados, con alguna diferenciación de producto, y en general destinados a las ventas en las cadenas de supermercados).

iii) Sectores en los cuales el rol de las ETs es marginal:

- Textil/prendas de vestir/cuero y calzados (32)
- Madera y muebles (33)
- Imprentas (342)
- Minerales no metálicos, excepto vidrio (361/369)
- Productos metálicos (381)
- Otros productos manufactureros (39)

Éstos son los sectores donde la participación de las empresas extranjeras tiene una importancia poco significativa en el desempeño productivo y tecnológico. Son sectores de tipo “oligopólico competitivo”, “consumidores de tecnología”, donde la competencia por precios es muy importante. Hay marcada heterogeneidad en términos de tamaño y capacidad tecnológica, destacándose la convivencia de algunas empresas líderes (la mayoría de capital nacional) con numerosas empresas de porte mediano y pequeño.

b) Esquema analítico: los cambios examinados y sus factores determinantes

El Gráfico 1 presenta el esquema de análisis utilizado. El objetivo es examinar los cambios de estructura y de inserción internacional ocurridos en la industria entre el final de la etapa de sustitución de importaciones y los primeros años de la década de los noventa.

El análisis se compone de tres elementos. En primer lugar se identifican los cambios estructurales que son medidos por tres conjuntos de indicadores relativos a: a) la composición sectorial; b) la inserción internacional; c) la evolución de la productividad el trabajo.

En segundo lugar se consideran los mecanismos a través de los cuales se dan los cambios en la composición del producto y de la productividad. Ellos pueden ser divididos en inversiones/desinversiones físicas, racionalización pura y simple y racionalización a través de la introducción de tecnologías desincorporadas.

Al respecto es necesario aclarar que se presentan algunos problemas. Por un lado, no existen estadísticas relativas a acumulación de capital fijo, no sólo a nivel de los distintos sectores y ramas, sino a nivel de la industria manufacturera en su conjunto. Por otro lado, las informaciones disponibles sobre los procesos de racionalización son poco sistemáticas, salvo con raras y parciales excepciones.

El tercer elemento es representado por los factores determinantes de los cambios en la estructura industrial. En este sentido, se consideran tres conjuntos básicos de factores: los "macroeconómicos" (tasa de crecimiento, tasa de inflación, tasa de interés y tipo de cambio), los "estructurales" (tamaño del mercado interno, grado de desarrollo de la industria metalmeccánica previo a la crisis de la deuda, importancia relativa del mercado regional y frontera de recursos naturales exportables en el mediano plazo) y los "institucionales y externos" (cambios en el marco regulatorio, en la competencia y las políticas industriales; cambios en la situación financiera internacional).

GRÁFICO 1

EL PROCESO (DESDE FINES ISI A 1994)

<p>Estructura previa</p> <p>Composición del producto Coeficientes de apertura</p> <p>Proximidad a la frontera internacional de productividad</p>	<p>(des) inversiones físicas</p> <p>Racionalización</p> <p>Modernización "desincorporada"</p>	<p>Estructura actual 1994</p> <p>Composición del producto Coeficientes de apertura</p> <p>Proximidad a la frontera internacional de productividad</p>
--	---	---

COMPORTAMIENTO DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

<p>Determinantes Estructurales</p> <p>Base productiva/distributiva previa Tamaño del mercado (interno y regional) Frontera de recursos naturales</p>	<p>Determinantes Macroeconómicos</p> <p>Crecimiento Estabilidad de precios Tasa de interés Tipo de cambio Velocidad de la apertura</p>	<p>Determinantes Institucionales</p> <p>Políticas industriales/ Organización de mercados Políticas hacia la IED</p>
---	---	--

III. INDICADORES DE CAMBIO ESTRUCTURAL

En esta sección se presentan algunos indicadores relevantes que dan cuenta de los principales cambios ocurridos en los países analizados. Ellos se refieren al nivel y a la composición del valor agregado; a la evolución de la productividad del trabajo; y a los cambios en la inserción internacional.²

El año inicial del período bajo análisis corresponde al primer año que sigue al término del crecimiento de la industria de cada país en el "modelo" de sustitución de importaciones. El año final es representado por el último año para el cual se cuenta con información estadística confiable. Al mismo tiempo hemos introducido un corte intermedio representado por el año 1990. Esto se debe esencialmente al proceso de resurgimiento de las ramas metalmecánicas y en particular del sector automotor que se verifica en varios países de la región a partir de la fecha señalada.³ Este hecho está asociado también al incremento de las inversiones extranjeras hacia esas producciones.

2. Los datos utilizados presentan algunos problemas, que hemos intentado solucionar, por lo menos en parte. Estos problemas se refieren a la transformación (indispensable para la construcción de algunos indicadores) de los valores en moneda nacional a valores en dólares y a la determinación de valores reales para las variables consideradas. En el primer caso hemos utilizado las tasas de cambio del Fondo Monetario Internacional del tipo "rf", es decir, la tasa de cambio promedio anual; sin embargo, no han sido realizadas correcciones a las sobrevaluaciones/subvaluaciones de las monedas nacionales que eventualmente pueden haberse presentado en los años considerados. Esto significa que pueden haber algunas distorsiones (esencialmente en el caso de Argentina) en los coeficientes de exportación e importación, que, de cualquier manera, no alteran las tendencias que se analizan a continuación. El segundo problema, en cambio, ha sido resuelto utilizando deflatores industriales para transformar los valores corrientes de valor agregado (y, consecuentemente, de productividad) en valores constantes.

3. Véase al respecto el estudio de Benavente, Crespi, Katz y Stumpo en este mismo volumen.

1. Nivel y composición del valor agregado

En el Cuadro 1 hemos resumido los resultados relativos al nivel y la composición del valor agregado. Como se puede observar, el primer elemento relevante es representado por la evolución de los sectores en los cuales el rol de las transnacionales es protagónico ("P") en los tres países.

a) *Las tendencias hasta 1990*

En el caso de Argentina tenemos una clara reducción del peso de esos sectores "P" en la estructura industrial entre 1977 y 1990 (de 34,1% a 27,9%). Por el contrario, en México y en Brasil, la importancia de los sectores "P" aumenta.

Si después observamos en mayor detalle ese mismo grupo de sectores, verificamos que hubo una contracción en las ramas de bienes de capital, especialmente en Argentina. Por el contrario, Brasil logra mantener el peso de esas ramas que, además, siguen representando en términos relativos más del doble de lo que representaban en 1990 en los otros dos países. (18,7% del total industrial, contra 7,9% en Argentina y 8,4% en México).

Un segundo elemento importante, en el cambio de la estructura industrial, es dado por el aumento de la importancia de los sectores donde el rol de las ETs en la reestructuración industrial es de tipo "Coadyuvante" ("C"). Aquí se incluyen los *commodities* industriales (bienes intermedios) y los alimentos.⁴ El incremento en el peso relativo de esos sectores en la producción industrial total ha sido especialmente fuerte en el caso de en Argentina (de 32,4% en 1977 a 43,3% en 1990); un incremento menor (concentrado en los *commodities*) es el que se verifica en México y Brasil. En cambio, los sectores en los

4. En los alimentos, a pesar de la heterogeneidad del sector 311 de la CIU, están presentes varios productos, como la harina de pescado y los aceites vegetales, que son claramente insumos intermedios.

CUADRO 1
Nivel y composición del valor agregado

	<i>Argentina</i>			<i>México</i>			<i>Brasil</i>			<i>OCDE</i>	
	<i>1977</i>	<i>1990</i>	<i>1993</i>	<i>1981</i>	<i>1990</i>	<i>1994</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1994</i>	<i>1975</i>	<i>1994</i>
COMPOSICIÓN VALOR AGREGADO											
PROTAGÓNICO	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Metalmecánica/Electroelectrónica	13,6	7,9	10,6	9,9	8,4	9,6	18,7	18,7	19,2	22,8	26,5
Equipos de transporte	10,8	8,5	13,5	8,3	9,5	10,8	7,8	7,0	8,7	10,7	11,3
Otros	9,8	11,5	11,4	9,7	10,5	10,3	8,5	10,4	10,3	7,7	9,2
SUBTOTAL	34,1	27,9	35,4	27,9	28,3	30,7	35,1	36,1	38,3	41,4	47,0
COADYUVANTE											
Alimentos y bebidas	18,4	22,4	19,3	23,0	24,6	24,6	13,6	14,5	14,3	11,5	11,0
<i>Commodities</i>	14,0	20,9	15,4	16,6	19,2	19,0	19,9	22,4	23,6	18,9	17,0
SUBTOTAL	32,4	43,3	34,7	39,6	43,8	43,6	33,5	36,8	37,9	30,4	28,0
MARGINAL	33,4	28,8	29,8	32,5	27,9	25,8	31,4	27,1	23,8	28,4	25,1
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
VARIACIÓN VALOR AGREGADO	100	76,0	99,8	100	114,4	125,2	100	96,4	107,5	100	167,2
ÍNDICE DE CAMBIO ESTRUCTURAL		0,33	0,28		0,13	0,09		0,15	0,09		0,16

CUADRO 2
Productividad

	<i>Argentina</i>			<i>México</i>			<i>Brasil</i>		
	<i>1977</i>	<i>1990</i>	<i>1993</i>	<i>1981</i>	<i>1990</i>	<i>1994</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1994</i>
VARIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD									
PROTAGÓNICO									
Metalmecánica/Electroelectrónica	100	122,2	263,8	100	114,2	136,4	100	107,5	161,2
Equipos de transporte	100	117,2	267,6	100	136,6	163,4	100	103,5	147,2
Otros	100	178,0	245,3	100	126,5	135,9	100	116,7	159,4
SUBTOTAL	100	139,2	261,5	100	127,2	146,0	100	106,6	159,0
COADYUVANTE									
Alimentos y bebidas	100	136,5	148,6	100	142,8	162,0	100	104,2	139,9
<i>Commodities</i>	100	145,9	166,6	100	158,8	173,8	100	103,9	164,3
SUBTOTAL	100	143,0	154,9	100	149,1	166,9	100	104,9	153,3
MARGINAL	100	119,3	172,5	100	122,3	124,5	100	92,5	122,1
TOTAL	100	134,4	187,9	100	135,3	148,2	100	102,9	149,1
VARIACIÓN VALOR AGREGADO	100	76,0	99,8	100	114,4	125,2	100	96,4	107,5

FUENTE: CEPAL, Programa PADI.

cuales el rol de las transnacionales es marginal, muestran en todos los casos una reducción de su importancia relativa.

Una forma alternativa y frecuentemente utilizada para comparar las intensidades de los cambios en la estructura industrial en los distintos países es calcular algún "índice de cambio estructural". Se ha utilizado aquí el índice de cambio estructural de la ONUDI, que mide la intensidad de las variaciones en la composición del valor agregado industrial (ICE, en el Cuadro 1). Como se sabe, un índice elevado no necesariamente significa un cambio en la dirección de la profundización de la industrialización (casos recientes de Corea y Taiwán); puede reflejar una reversión hacia ramas intensivas en recursos naturales y de menor intensidad tecnológica relativa.

Éste parece ser el caso de Argentina, por lo menos en el período 1977-1990, que presenta, entre los países examinados, los valores más altos tanto en el período que va desde la finalización de la ISI hasta 1990 como en el siguiente. Por el contrario, este indicador nos muestra un cambio en la estructura industrial claramente menor en los casos de Brasil y México.

b) *Los años más recientes: 1990-1994*

A partir de 1990 las ramas metalmeccánicas y en particular el sector automotor adquieren un rol privilegiado en la reactivación de la actividad industrial. Esto es particularmente evidente en Argentina, pero cambios parecidos, si bien de intensidad menor, se registran también en los otros dos casos. El PBI manufacturero crece en un 9,5% anual en Argentina entre 1990 y 1993 (versus una caída de 2,1% anual de 1977 a 1990); en este contexto las ramas metalmeccánicas/electroelectrónicas pasan de 7,7% a 10,6% del total y el sector de "Equipos de transporte" de 8,5% a 13,5%.

El efecto en el conjunto lleva a un incremento del peso de los sectores "P" que incluso llegan a superar la importancia relativa que mostraban al comienzo del período considerado.

Al mismo tiempo es posible observar que, si bien esta reactivación de las producciones mencionadas es más modes-

ta en el caso de Brasil, el peso que las ramas metalmecánicas y de bienes de capital en este país siguen representando, en términos relativos, alrededor del doble del peso que muestran en los otros dos casos.

Por el otro lado, los sectores "C" en los cuales predominan los alimentos y los *commodities* industriales, si bien siguieron creciendo en valores absolutos, muestran un claro retroceso relativo que, de cualquier manera, no los hizo volver a las posiciones que tenían a comienzos del período considerado.⁵

En el Cuadro 1 podemos observar también la distancia de los tres países considerados con relación a la estructura industrial de la OCDE. Si tomamos la media de esos países desarrollados como punto de referencia para la definición de una estructura industrial articulada y competitiva, se puede fácilmente notar que, en los tres casos analizados, no sólo existe una apreciable distancia, sino que además esa brecha tiende a incrementarse. Sin embargo, aquí también hay que subrayar el hecho de que tanto la distancia absoluta como el aumento de la misma tienen diferentes intensidades, siendo menor en el caso de Brasil.

2. Productividad del trabajo

El análisis de los datos relativos a la productividad del trabajo⁶ (Cuadro 2) nos muestra la presencia de situaciones bastante dispares.

En primer lugar, se puede observar que en Argentina y Brasil se registra un fuertísimo incremento de este indicador en los últimos años considerados en el presente estudio.

5. En realidad, los datos de Argentina de 1993 relativos a los *commodities* están sesgados por el hecho de que en 1992 dejó, momentáneamente, de funcionar una de las principales productoras de acero (SOMISA). Por lo tanto, los datos (aún no disponibles) de 1994 probablemente mostrarían un porcentaje superior para ese rubro.

6. La productividad del trabajo ha sido calculada como valor agregado por persona ocupada.

En el primer caso se pasa de un incremento promedio anual de 2,3% (1977-1990) a 11,8% (1990-1993); en el caso de Brasil de una tasa anual de 0,3% (1980-1990) se llega a una de 9,7% (1990-1994).

Por el contrario, en México las tasas de incremento de la productividad muestran una desaceleración entre 1990 y 1994: 3,4% entre 1981 y 1990 y 2,3% en promedio en los cuatro años siguientes.

Además de esto, se puede observar que en el caso de Argentina se registra un incremento de la productividad del trabajo también en un contexto de fuerte caída de la producción manufacturera (1977-1990).

Por el contrario, en el caso de México se presenta un apreciable incremento de la productividad entre 1981 y 1990, en una situación de incremento (moderado) de la producción, en el cual se combina racionalización productiva con fuertes inversiones en algunos sectores.

Finalmente, en Brasil entre 1980 y 1990 el estancamiento del valor agregado industrial se combina con un crecimiento casi nulo de la productividad del trabajo.

3. Cambios en la inserción internacional

Los cambios en la inserción internacional de los tres países bajo estudio (resumidos en los Cuadros 4 y 5) una vez más nos presentan a la vez algunos elementos en común y otros muy diferentes:

a) *Coefficientes de exportación y de importación*

En términos generales, se puede apreciar un incremento en los tres países, tanto de los coeficientes de exportación (es decir, de la relación entre exportaciones y valor bruto de producción) como de los de importación (relación entre importaciones y valor bruto de producción).

En los coeficientes de exportación, y en términos de inten-

sidad del aumento, el primer lugar es ocupado por México, cuyo coeficiente pasa de 2,8% en 1981 a 12,9% en 1994. Por el otro lado, encontramos cambios mucho menores en el caso de Brasil (en particular, entre 1980 y 1990) y un pequeño aumento hasta 1990, seguido por una caída posterior, en el caso de Argentina.⁷

Además de esto, hay otras diferencias que se encuentran por el lado de la orientación que tomó en cada país este aumento de la inserción internacional.

En Argentina el coeficiente más elevado es el de alimentos, pero este último es también el que más se reduce en el período considerado. Por el contrario, el incremento más fuerte se registra en los *commodities*.

En México es el sector automotor el que guía el proceso de expansión de las exportaciones. En este caso los sectores "P" pasan de un coeficiente de apenas 2,9% en 1981 a uno de 28,2% en 1994, y en particular el del sector 384 de la CIIU (equipo de transporte) pasa de 3,67% en 1981 a 40,51% en 1994.

En Brasil la principal variación es la que se registra por el lado de los *commodities*, cuyo coeficiente de exportación pasa de 4,9% a 16,6%.

Junto con el incremento de los coeficientes de exportación se registra también un aumento de los de importación. Sin embargo, también en este caso, hay profundas diferencias entre los tres países considerados.

En los casos de Argentina⁸ y México encontramos un incremento parecido de este indicador. En efecto, se pasa de 7,9% en 1977 a 14,8% en 1993 en Argentina y de 16,5% en 1981 a 31,0% en 1994 en México. En ambos casos se trata de un incremento de alrededor de 88%.

7. Como se dijo antes, en este último caso hay probablemente una subestimación del coeficiente como consecuencia de la sobrevaluación de la moneda nacional en 1993.

8. Aquí también vale lo que se dijo para el coeficiente de exportación, es decir que si se hubiera corregido la sobrevaluación de la moneda nacional, probablemente el coeficiente sería aun más elevado.

CUADRO 3
Indicadores del sector externo

	<i>Argentina</i>			<i>México</i>			<i>Brasil</i>		
	1977	1990	1993	1981	1990	1994	1980	1990	1994
COEFICIENTE DE EXPORTACIÓN									
Protagónico	4,7	5,0	5,4	2,9	21,2	28,2	8,0	10,6	13,1
Alimentos	21,3	14,6	12,8	1,9	1,9	1,9	26,7	12,1	17,9
<i>Commodities</i>	4,1	13,5	8,0	6,2	14,1	13,6	4,9	14,2	16,6
Marginal	5,1	5,6	5,2	1,5	5,3	7,4	5,3	6,9	11,3
TOTAL	8,6	9,8	7,8	2,8	10,2	12,9	9,9	10,9	14,4
COEFICIENTE DE IMPORTACIÓN									
Protagónico	13,8	8,5	28,7	38,0	40,6	65,7	12,8	12,4	19,4
Alimentos	0,8	0,2	2,3	4,3	6,8	6,9	2,0	3,1	6,1
<i>Commodities</i>	20,8	9,4	20,9	22,3	20,7	31,5	12,9	7,5	11,1
Marginal	1,7	1,4	7,8	5,1	10,0	18,8	1,4	2,3	4,1
TOTAL	7,9	4,2	14,8	16,5	19,2	31,0	7,8	6,7	11,5
BALANCE COMERCIAL									
Protagónico	-1.137	-689	-8.015	-11.677	-6.746	-18.920	-2.315	-1.119	-5.252
Alimentos	1.881	3.830	3.177	-869	-1.982	-2.738	7.291	4.034	4.838
<i>Commodities</i>	-896	591	-1.929	-3.589	-1.721	-6.162	-3.156	3.840	3.362
Marginal	424	859	-699	-1.248	-1.464	-4.303	4.135	7.873	8.200
TOTAL	273	4.592	-7.466	-17.383	-11.912	-32.149	3.478	9.252	6.865

FUENTE: Programa PADI.

Sin embargo, los valores tanto iniciales como finales de México son bastante más altos en comparación con los de Argentina. En realidad, ya en 1981 el coeficiente de importación de México era más elevado que el que alcanzó Argentina en 1993.

En segundo lugar, hay que observar que en el caso de Argentina el incremento se realiza a partir de 1990.

Brasil es el país que presenta los valores más bajos para ese indicador; sin embargo, también en este caso es posible apreciar un fuerte incremento a partir del reciente proceso de apertura empezado en 1990.

Por lo tanto, en resumen, tenemos tres situaciones diferentes. En el caso de México se registra un fuerte aumento en los coeficientes exportados acompañado por coeficientes bastante elevados de importación (que, además, se incrementan notablemente en los últimos años). Al mismo tiempo, en la Argentina encontramos un débil incremento de algunos coeficientes de exportación, una caída del indicador relativo al conjunto del sector industrial y un aumento sustancial de los de importación. Por el otro lado, está el "sendero" recorrido por Brasil: un crecimiento menor (pero más acentuado en los últimos años) de los coeficientes de importación y al mismo tiempo un incremento parecido a los de exportación.

b) *Balance comercial*

Este conjunto de situaciones diferentes se ve reflejado también en el balance comercial. En el Cuadro 3 podemos observar que México y Argentina empeoran claramente su situación. Argentina pasa de un superávit en 1977 de 273 millones de dólares a un déficit de 7.466 en 1993 y México de un déficit de 17.383 millones en 1981 a uno de 32.149 en 1994.

Como se puede observar fácilmente en el Cuadro 3, en ambos casos el rubro en el cual se concentra el déficit es representado por los sectores "P". Por otro lado, Brasil logra mejorar su posición, pasando de un superávit de 3.478 millones de dólares en 1980 a 6.865 en 1994. Además, en este caso se

logra, en 1994, un superávit también en los *commodities*, es decir, en un rubro que era deficitario en 1980.

De cualquier manera, en el caso de Brasil es oportuno observar que en los últimos años considerados hay una progresiva reducción del superávit, esencialmente como consecuencia del claro empeoramiento del balance relativo a los sectores "P". En 1995 también en ese país el balance comercial alcanza un resultado negativo para el conjunto del sector industrial de alrededor de 1.500 millones de dólares.

c) *Composición de las exportaciones y de las importaciones*

El análisis de la composición del comercio (Cuadro 4) nos ofrece desde otro ángulo una confirmación de los elementos detectados hasta ahora.

Por el lado de las exportaciones, en el caso de Argentina, mientras se confirma el peso muy relevante de los alimentos, se incrementa de forma consistente la importancia de los *commodities* hasta 1990. Posteriormente, el peso relativo de los sectores "P" crece sensiblemente superando incluso el nivel alcanzado en 1977.

En México, por el contrario, son los sectores "P" los que representan el principal rubro de las exportaciones industriales; sin embargo, vale la pena repetir una vez más que en buena medida esta reorientación de las exportaciones se explica esencialmente a través del espectacular crecimiento del sector automotor. Mientras tanto se reduce fuertemente el peso de los alimentos y, en menor medida, el de los *commodities*. En Brasil las exportaciones se desplazan hacia los *commodities* y, en menor medida, los sectores "P", mientras que se reduce de forma cabal el peso de los alimentos.

En relación con las importaciones, los dos principales elementos que se pueden destacar son representados por un fuerte peso de los sectores "P" (al comienzo y, aun más, al final de los períodos considerados) y por una tendencia a la sustitución de importaciones en los *commodities*.

CUADRO 4
Composición de las exportaciones e importaciones

	<i>Argentina</i>			<i>México</i>			<i>Brasil</i>			<i>OCDE</i>	
	<i>1977</i>	<i>1990</i>	<i>1993</i>	<i>1981</i>	<i>1990</i>	<i>1994</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1994</i>	<i>1980</i>	<i>1992</i>
COMPOSICIÓN EXPORTACIONES											
Protagónico	17,1	12,4	22,1	27,1	54,6	62,4	24,5	28,1	31,6	48,6	58,9
Alimentos	57,4	48,9	46,3	19,1	5,8	4,7	49,2	22,5	21,2	7,1	6,0
<i>Commodities</i>	6,5	24,5	14,3	38,9	27,4	20,6	12,2	34,0	29,5	25,6	19,7
Marginal	18,9	14,2	17,2	15,9	12,1	12,3	14,1	15,4	17,7	18,7	15,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
COMPOSICIÓN IMPORTACIONES											
Protagónico	54,9	49,6	62,3	60,4	55,6	60,3	49,8	53,2	58,3	40,4	52,4
Alimentos	2,3	1,9	4,4	7,4	10,9	6,9	4,7	9,4	9,0	8,0	6,6
<i>Commodities</i>	35,7	40,3	19,8	23,7	21,3	19,8	40,8	29,3	24,6	28,8	21,7
Marginal	7,1	8,2	13,5	8,5	12,2	12,9	4,8	8,2	8,0	22,8	19,3
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Programa PADI.

IV. LAS ETs EN TRES ESTILOS DE REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL

1. Introducción

En esta sección se analiza a grandes rasgos el rol de las ETs en las distintas trayectorias de reestructuración manufacturera que ocurrieron en los tres países seleccionados, desde el fin de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones.

Los tres casos son examinados según las hipótesis y la metodología definida en las secciones anteriores. Vale repetir los puntos principales que organizan el análisis que sigue:

- a) Las empresas transnacionales tuvieron reacciones distintas según se trate de Argentina, México o Brasil, adecuándose a los entornos específicos donde actuaban, y contribuyeron decisivamente a que se desarrollaran tres estilos de reestructuración;
- b) Dichas reacciones y estilos son producto de la combinación de factores estructurales, macroeconómicos e institucionales específicos de cada país.
- c) No sólo los factores son distintos según el país que se examina, sino también lo son las fechas en que ocurren los cambios a nivel estructural, macroeconómico e institucional. Esas diferencias han sido respetadas en el análisis. Las fechas con que se inicia el examen de cada país son distintas, ya que ellas corresponden al año posterior al final del proceso de sustitución de importaciones específico a cada uno: 1978 para Argentina, 1982 para México y 1981 para Brasil. También las reformas económicas, la apertura de las economías y la estabilización macroeconómica tienen fechas distintas según los países. Todo eso implica que el estadio de maduración de los cambios es distinto en cada país.
- d) La especificidad de la actuación de las ETs y su influencia sobre los "estilos" de reestructuración está captada por dos características: su ubicación sectorial, y sus movi-

mientos ágiles de abandono (parcial o total) y de entrada a la producción en cada país.

2. Argentina

En la Argentina, tal como en los demás países analizados en este estudio, una mirada hacia el comportamiento de las ETs ayuda a visualizar la reorientación del sistema manufacturero después del término de la industrialización sustitutiva.⁹ Esa reorientación tiene dos rasgos centrales: el debilitamiento de los núcleos dinámicos del “modelo sustitutivo” y el fortalecimiento de las ramas intensivas en recursos naturales. Las ETs han sido centrales al primer movimiento, protagonizando el achicamiento de los complejos metalmeccánico y electroelectrónico, sea por abandono del país, sea por reconversión radical de las funciones de producción hacia altos coeficientes importados. En lo que se refiere al segundo movimiento, su participación ha tenido un papel coadyuvante en la reestructuración, de forma asociada al capital local.

i) *Análisis de las tendencias*¹⁰

1) Período 1978-1990

La secuencia de los hechos económicos en Argentina es muy conocida. Al término de los años setenta, el sector manufacturero argentino estaba sometido a un profundo choque provocado por la política macroeconómica del ministro Martínez de Hoz (1978-81).

9. En realidad, en el caso de Argentina hay un momentáneo regreso a medidas de protección a lo largo de los años ochenta; sin embargo, el modelo de ISI ya había sido abandonado definitivamente a partir de la segunda mitad de los años setenta.

10. Varios de los elementos aquí presentados se encuentran en un trabajo de Kosacoff y Bezchinski (1993), basado en una investigación de aproximadamente sesenta empresas transnacionales manufactureras en Argentina.

A la caída de la demanda interna de los años anteriores y a la persistencia de altas tasas de inflación, se agregó, a partir de fines de 1978, una política económica basada en el enfoque monetario del balance de pagos. De esta forma, se sumaron una rápida liberalización comercial, una fuerte apreciación cambiaria y una aguda recesión.

Debilitadas por la caída de la demanda interna, las ramas más sofisticadas del parque manufacturero argentino — metalmecánicas y electroelectrónicas— se encontraron totalmente expuestas a la competencia internacional en un contexto de apreciación cambiaria. Se había montado, durante el proceso de sustitución de importaciones, una industria con un grado de complejidad y verticalización bastante elevados, con respecto al tamaño de la economía. Son conocidos los logros de esa industria, y especialmente de sus ETs, sobre todo en la capacidad de realizar importantes esfuerzos adaptativos a bajas escalas de producción, gracias a esfuerzos tecnológicos llevados a cabo por medio de la ingeniería local. Sin embargo, tales avances se mostrarían insuficientes para enfrentar las dificultades que se fueron acumulando a partir de fines de los setenta (Katz, 1974 y 1994).

La larga crisis económica que se extendió desde mediados de los setenta hasta el año 1990 interrumpió los flujos de IED a Argentina, y provocó el cierre de plantas importantes y el retiro o contracción de algunas grandes ETs manufactureras. En la metalmecánica, se fueron, por ejemplo, General Motors, Citroën, Fiat, Peugeot, DKW, MSD, Olivetti y Chrysler, y se achicaron buena parte de las demás, como son los casos de Massey Ferguson, John Deere, Torri, General Electric y Brown Boveri. Prácticamente desapareció el sector de electrónica de consumo tradicional, antes dominado por empresas nacionales, y en su lugar se montó un polo de ensamblaje en una zona especial de procesamiento en Tierra del Fuego, con grandes ETs como Hitachi, Sony, Sanyo y Grundig. También se retiraron varias ETs del sector farmacéutico, como son los casos de Squibb, Lilly, SKF, Upjohn y Abbot.

En la etapa inicial de esa fase, se produjo un ajuste por la

vía de una racionalización de la producción, esencialmente basada en despidos masivos de trabajadores, y se lograron importantes incrementos en la productividad del trabajo (30% entre 1975 y 1980). Después de 1981 la economía argentina reintroduce varios controles a importaciones, debido a los problemas con la deuda externa, y eso les dio a los sectores menos competitivos alguna capacidad de sobrevivencia. Aunque de forma más gradual, y siempre con inversiones físicas muy deprimidas y bajos niveles de IED, continuó desarrollándose durante los ochenta un ajuste por racionalización que ha ido más allá de la simple eliminación del sobreempleo, incluyendo ajustes en las líneas de producción y la introducción de modernas tecnologías desincorporadas.

Sin embargo, la industria ha sufrido durante toda la década las consecuencias de una evolución extremadamente desfavorable en la macroeconomía. Faltaron, por lo tanto, las condiciones adecuadas para que las empresas pudieran hacer el tránsito radical necesario hacia prácticas productivas más avanzadas y compatibles con las exigencias internacionales de competitividad. Los "rasgos idiosincrásicos" de la industria argentina (esencialmente bajas escalas y falta de especialización a nivel de las empresas), y el hecho de que el ajuste se hizo con insuficiente reemplazo de equipos anticuados, significaron barreras demasiado altas al incremento de competitividad exigido por el nuevo modelo de inserción internacional, provocando una significativa contracción de los sectores más intensivos en tecnología, notablemente aquellos ocupados por empresas transnacionales.

Pero no a todas las ramas les fue mal. Tal como en otros países de América Latina, se pasaría a utilizar de forma más intensa los abundantes recursos naturales como base para la expansión de bienes intermedios de tipo *commodities*. Aunque de forma subsidiaria a los grandes grupos de capital local, se observó un incremento de empresas transnacionales en las actividades vinculadas con el aprovechamiento de las ventajas otorgadas por la abundancia de recursos naturales. A partir de nuevas fronteras abiertas en el sector primario, las ETs han dinamizado sus actividades y han ampliado sus inversio-

nes, sobre todo en los complejos petroquímicos y agroindustriales. En el complejo gasífero-petrolero se descubrió mucho petróleo y gas natural, y se generó una nueva base de asociaciones entre grupos locales y grandes ETs, como Dupont, Bayer, Hoechst, Chemical y Dow Chemical.

2) Período 1991-1994

A partir de 1991 se inicia una nueva fase en que se combina el hecho positivo de un fuerte crecimiento económico (tasa de crecimiento anual promedio del PIB del orden del 7%) con el aspecto muy problemático de que una vez más ocurren de forma simultánea una rápida apertura comercial y una fuerte apreciación cambiaria, integrantes de la lógica del programa de estabilización (Plan Caballo). En ese nuevo entorno, se observan las siguientes tendencias:

a) Las ETs están recuperando participación en la industria argentina. Hay indicaciones de que gradualmente se incrementan las inversiones extranjeras en el sector manufacturero, notablemente en el de alimentos y en la automotriz. En el caso de alimentos, varias de las grandes mundiales han llegado recién (Nabisco, Parmalat, Cadbury, entre otras) para disputar el mercado doméstico con otras gigantes mundiales que nunca han salido (CPC, Nestlé, Swift, Cargill, Dreyfuss) y con la transnacional argentina Bunge y Born. En el sector automotor, un conjunto de medidas dirigidas a su protección ha estimulado una apreciable corriente de inversiones de ETs (Chudnovsky, López y Porta, 1994). De esta forma, además de inversiones de empresas ya instaladas en Argentina (FIAT), se está produciendo el regreso de ETs que habían abandonado el país (General Motors) y la llegada por primera vez de nuevas empresas (Toyota). Al mismo tiempo, hay también autopartistas extranjeras, incluso brasileñas, que se están instalando en el país.

Vale observar que lo anterior no se ha procesado hasta el momento por medio de importantes inversiones físicas, sino por la vía de la reactivación y adaptación de capacidades instaladas. Los mayores flujos de IED se han dirigido al sector de

servicios (bancos, comercio, telecomunicaciones, aerolíneas) y al sector petrolero (Calderón, 1994a).

b) Parte importante de las actividades del capital extranjero en la industria manufacturera pasó a regirse por una nueva dinámica de comportamiento. A diferencia de la fase de sustitución de importaciones, las inversiones y el proceso de reestructuración son definidos por estrategias diseñadas a partir de la apertura económica y del imperativo de la inserción competitiva en la economía mundial. Entre otras consecuencias, la nueva dinámica está implicando un fuerte incremento en los coeficientes de importación y exportación —más fuerte en los de importación— que se procesa a través de un comercio en que los flujos intrafirma son particularmente elevados.

Kosacoff (1993) sugiere que a partir de la apertura de 1991 las empresas en general están adoptando un modelo productivo y comercializador de tipo *Tripartite*: en primer lugar está la producción intramuros, que se achica; en segundo lugar, hay un mayor coeficiente de importaciones de insumos y partes; y, en tercer lugar, hay una mayor participación de bienes importados en las ventas totales de las empresas, en sustitución a su producción local. Se puede sugerir a partir de este esquema que las ETs son más activas en el *down-sizing* de la producción local que las empresas nacionales, porque buena parte de sus importaciones se hacen a nivel intrafirma, con todas las ventajas que eso puede significar para la corporación a nivel mundial.

c) Es posible, por lo tanto, identificar cuatro conjuntos de ETs de acuerdo a los sectores de actividad y a las estrategias que están desarrollando (Kosacoff y Bezchinski, 1993).

Primero, están las ETs que se han insertado en los mencionados sectores de servicios (en asociación con capitales locales y aprovechando las oportunidades de negocio ofrecidas por el proceso de privatización). De lejos ésa es la nueva IED más importante en Argentina en el período reciente;¹¹ *segun-*

11. Aunque no se traten de actividades industriales, se plantean aquí interrogantes sobre el efecto futuro de las privatizaciones sobre

do, las ETs siguen como importantes actores coadyuvantes en las actividades manufactureras intensivas en recursos naturales, que tuvieron un gran impulso en la década anterior. *Tercero*, en los principales sectores donde históricamente las ETs juegan un rol protagónico, las empresas se están “globalizando”, particularmente a partir de esquemas de integración en la red internacional de producción y distribución de sus corporaciones a nivel internacional; *finalmente*, está el resto de las ETs, cuyas estrategias no son de globalización —o son de forma muy parcial— pero igualmente tienden hacia una nueva función de producción, con incremento en el coeficiente de importaciones y en la comercialización local de bienes importados.

ii) *Determinantes*

Como queda claro por el análisis que precede, la reestructuración industrial argentina ha sido determinada por una combinación desfavorable entre factores macroeconómicos y factores estructurales. Por el lado macroeconómico, ya se mencionaron las fases que afectaron de forma muy desfavorable al sector manufacturero, o sea, la experiencia de recesión con apertura entre 1978 y 1981 y de recesión con cierre, de ahí hasta 1990, que contrajeron el producto industrial en un 25%. Y la fase reciente de crecimiento, estabilización, apertura y apreciación cambiaría.

La combinación de dicha apreciación con la fuerte recuperación económica está resultando en una gran expansión de las importaciones y grandes saldos negativos en el balance de pagos, particularmente concentrados en las ramas metalme-cánicas y electroelectrónicas.

A nivel de los factores estructurales, no cabe duda de que

la productividad industrial, en función, por un lado, de cambios en la calidad y en el precio de los servicios y, por otro, de la inducción al desarrollo de la red de proveedores y subcontratistas en la industria manufacturera local.

el lado “negativo” de la reestructuración argentina y del comportamiento de las ETs —o sea, la desindustrialización en los núcleos dinámicos de la industria sustitutiva— es en buena medida producto de la falta de escala y de la escasa modernidad del parque montado durante el período sustitutivo. El Mercosur aparece como un nuevo factor estructurante, con posibles efectos potenciales positivos sobre esa misma metalmecánica, y en especial en la automotriz, atenuantes del proceso desindustrializante. Parece estar determinando una interesante división de trabajo que les puede permite a las ETs reducir la pérdida de sus enormes *sunk-costs*, gracias a las economías de escala propiciadas por el acceso preferencial al mercado brasileño.

Por el lado de los factores que afectan positivamente a la reestructuración industrial argentina, hay, como se sabe, una expansión en la utilización de recursos naturales, propiciada por el complejo “petrolero-gasífero”, por la industria de la soja, por los frigoríficos, por el procesamiento de jugo de frutas, etc. Se confirma de ese modo la excelencia argentina en términos de su histórica capacidad de utilizar de forma muy competitiva los abundantes recursos naturales de que dispone el país.

Al mismo tiempo es importante señalar el fuerte incremento de la demanda, en particular de vehículos y de electrodomésticos, alimentada también por una notable expansión del crédito al consumo y por una reducción de las tasas de interés. Este elemento ha contribuido de forma relevante a la recuperación de la producción de los dos sectores mencionados.

Por último, y por el lado de los cambios institucionales, el aspecto de mayor relevancia ha sido sin duda la radicalidad con que se hizo la liberalización comercial, productiva y financiera, primero a fines de los setenta y ahora desde principios de los noventa. Pero, en contraste con eso, hubo, en cada uno de los dos períodos, por lo menos un importante episodio intervencionista que dejaría marcas profundas en la composición industrial vigente en Argentina a mediados de los noventa. Primero, hubo amplios subsidios a los *commodities* (con la

excepción relevante de la soja), en pleno auge liberal; y ahora, el sector automotor sigue fuertemente protegido.

3. México¹²

Entre los tres examinados en este documento, el de México es quizás el que permite visibilidad casi instantánea de la importancia de las ETs en la reestructuración industrial. Ellas han sido los agentes centrales en la reconversión de la industria mexicana hacia la integración con los Estados Unidos, y pasaron a liderar el comercio entre los dos países, en gran medida a través de operaciones intrafirma.

El proceso de reestructuración del sector manufacturero mexicano tiene varias características que lo singularizan entre los casos examinados en este documento. Entre ellas se destaca el hecho de que ha sido uno de los elementos de una radical reconversión "hacia afuera". Es el resultado de la radicalidad con que el país tuvo que ajustarse para enfrentar la crisis de la deuda externa.

i. Análisis de las tendencias

El ajuste macroeconómico mexicano ha sido operado en dos fases, 1982-1987 y 1987-1994. Ellas correspondieron a dos etapas de la reestructuración del sistema manufacturero.

En la primera fase el ajuste involucró, inicialmente, dos fuertes devaluaciones cambiarias (en 1982 y 1985), fuerte rebaja salarial y fuerte recesión. También involucró, hasta 1985, un control cuantitativo de las importaciones (que en 1983 fue total); y, de ahí hasta 1987, un progresivo relajamiento de este control, cuyo impacto potencial negativo de corto plazo en

12. El presente artículo ha sido elaborado antes de la crisis de diciembre 1994 y, si bien se hace referencia a la misma en algunos puntos del trabajo, no se incluyó un análisis de sus efectos a lo largo de 1995 y 1996.

términos de balance de pagos ha sido, sin embargo, contrarrestado por una devaluación cambiaria adicional, resultante de la caída de los precios del petróleo, en 1985-1986. El conjunto de factores macroeconómicos determinó un extraordinario incremento en el coeficiente de exportaciones del sector manufacturero, que se lanzó hacia el exterior a una velocidad singular en la historia económica mundial. En auxilio a ese movimiento, hubo una política industrial para distintos sectores —automotriz, petroquímica, computadoras, maquilas— en la cual el comercio exterior era el elemento clave. Como resultado, entre 1981 y 1987 el déficit comercial del sector manufacturero había bajado de 17 a 1,4 mil millones de dólares.

La segunda fase representó un viraje importante en términos de las políticas de obtención de divisas, con un desplazamiento del énfasis en la obtención de resultados comerciales favorables hacia un énfasis en la atracción de recursos financieros. En 1987, y en gran medida como resultado de la devaluación cambiaria, la economía mexicana había llegado a altas tasas de inflación. En diciembre de 1987 se realizó el “Pacto de Estabilización”, con el cual se logró bajar drásticamente la inflación en 1988 (e interrumpir una onda de fuga de capitales). Parte del logro se debe a una apreciación del tipo de cambio, que ha sido desde entonces creciente hasta fines de 1994, funcionando como elemento de preservación de la estabilidad de precios. Todo eso dio lugar simultáneamente a una segunda fase de liberalización, determinando un fuerte deterioro en el balance comercial. El creciente déficit fue financiado en 1988 con reservas, en 1989 y 1990 con privatizaciones, y a partir de 1990 con masivas entradas espontáneas de capitales, bajo el estímulo de las perspectivas del Nafta y luego bajo la influencia de la reducción de las tasas de interés norteamericanas.

Gracias a la estabilización de los precios, la economía se recuperó a partir de 1988, lo que le dio al sector manufacturero nuevas energías y mayor capacidad de resistir a la apertura comercial, simultánea a la apreciación cambiaria. Pero el resultado final sería muy dispar según los sectores que se con-

sideren. Esa capacidad desigual de resistir a la competencia internacional en el mercado interno, junto al hecho de que la vocación exportadora exhibida en la primera fase del ajuste — y confirmada en la segunda fase— es igualmente muy dispar entre sectores, determinó que a principios de los noventa el sector manufacturero mexicano tuviera una configuración distinta a la que existía antes de la crisis. En todo eso el capital extranjero tuvo un rol decisivo.

El ajuste mexicano produjo una combinación entre un fortalecimiento de una serie de ramas con un relativo debilitamiento de otras. Entre las primeras están esencialmente las seis “estrellas” del sector manufacturero mexicano, intensivas en comercio internacional: automotriz, equipos de telecomunicaciones y de informática, química/petroquímica, cemento, vidrio y maquila.¹³

En solo un caso, el de vidrio, predomina el capital nacional, a través de la empresa Vitro.

En otras dos el liderazgo de las ETs es absoluto:

Automotriz: GM, Ford, Chrysler, Volkswagen y Nissan.

Equipos de telecomunicaciones y de informática: Ericsson, ATT, NEC, Panasonic, Alcatel, IBM, Hewlett Packard, Motorola, entre otras.

En las demás la participación de las ETs es relevante:

Química/petroquímica:¹⁴ Du Pont, Bayer, Hoechst y BASF.

Cemento: duopolio de CEMEX (empresa nacional) que controla alrededor de 65% del mercado) y Cemento Apasco (empresa transnacional), con el 35% del mercado.

Maquilas: aproximadamente la mitad de las 2.142 empresas maquiladoras son norteamericanas, y otras 10% son extranjeras de distintas nacionalidades.

Cabe observar que algunas de las mismas ramas que se

13. A partir de 1995, como consecuencia de la fuerte devaluación del peso, también los sectores de calzado y de prendas de vestir consiguieron importantes resultados positivos.

14. En este conjunto de sectores hay que distinguir entre la química básica, que es esencialmente de propiedad estatal, y la secundaria (en la cual es muy relevante el peso de las ETs).

desarrollaron en las maquilas, entre ellas la electrónica de consumo y los electrodomésticos, se han achicado fuertemente en el restante de México, y tal como en las zonas maquiladoras tienden a ser ramas de ensamblaje. La entrada de nuevas ETs tuvo por principal objetivo, las zonas de maquila (General Electric, Zenith, Sony, Hitachi), mientras las preexistentes, nacionales o extranjeras han desaparecido o han transformado la producción predominantemente local en ensamblaje por la vía de fuerte incremento en el coeficiente importado. Claro está que eso contribuyó a bajar el grado de complejidad y de integración vertical en la industria mexicana. Desde ese punto de vista no se las puede llamar ramas "vencedoras".

Entre las ramas definitivamente "perdedoras", la mayoría está formada por empresas locales (calzado hasta 1994, textil, alimentos, celulosa, metalurgia). El sector "perdedor", donde internacionalmente la presencia de las ETs es fuerte, es en primer lugar el de bienes de capital; esa industria nunca ha sido muy fuerte en México, y las ETs que se instalaron durante el proceso sustitutivo han achicado sus actividades productivas o sencillamente han abandonado la producción local. En segundo lugar, también la industria de papel cuenta con una importante presencia transnacional y ha mostrado un desempeño bastante negativo en el período considerado.

La heterogeneidad de comportamientos ha sido un resultado combinado de las dos fases del ajuste macroeconómico. En la fase donde la industria era castigada por recesión y fomentada por condiciones de "competitividad espuria" favorables (relación cambio-salario muy elevada y protección a importaciones), los sectores victoriosos se modernizaron y fortalecieron su integración con el mercado del Norte a través de la racionalización y la modernización, mientras que los otros se quedaron estacionados en las condiciones de la crisis. En el período siguiente, de rápida apertura económica, los victoriosos ya se encontraban en un sendero de elevación de la productividad y de la calidad que les daría condiciones suficientes para seguir exportando y para aprovecharse de la mejora del mercado interno, aun en

condiciones crecientemente desfavorables en materia de tipo de cambio; y los perdedores se irían a resentir fuertemente de las nuevas condiciones de apertura con apreciación cambiaria, pese a la mejora del mercado doméstico.

Pese al hecho de que en algunas ramas le ha ido mal al capital extranjero, el balance final del desempeño de las ETs manufactureras es positivo, en términos de modernización e inserción internacional. Vale notar que el desempeño del conjunto de las ramas en que la presencia de las ETs es masiva, es marcadamente superior al desempeño del conjunto de ramas donde esa presencia es escasa.

Dado que los sectores donde la presencia del capital extranjero es elevada también son aquellos donde el dinamismo, la inserción internacional y el progreso técnico son mayores, se puede concluir que el sistema industrial de México se ha movido en una dirección positiva, y que en esa movida el rol de las ETs ha sido decisivo.

Lo anterior debe ser complementado con algunas calificaciones. La primera se refiere a la relativa debilidad del sector de bienes de capital (Casar y otros, 1989). Si bien en el interior del segmento productor de esos bienes el comportamiento de las distintas ramas también ha sido heterogéneo —por ejemplo, al segmento de equipos de telecomunicaciones le ha ido bien (Peres, 1990), contrastando con sectores como el de máquinas herramientas, al cual le ha ido mal (Unger, Saldaña, Jasso y Durand 1992)— lo cierto es que la reestructuración mexicana no ha fortalecido al relativamente pequeño parque productor de dichos bienes.

Otra observación que califica la idea de que la reestructuración mexicana ha sido exitosa dice respecto a la industria de bienes intermedios intensivos en comercio internacional. También aquí la evolución ha sido muy heterogénea. De un lado, está el éxito de algunos rubros de la petroquímica, de otro, está la mucho menos favorable evolución de la mayoría de las demás ramas intensivas en recursos naturales, lo que ha provocado fuertes déficit comerciales.

La principal inquietud con respecto a la experiencia de re-

conversión industrial en México está en la insuficiente respuesta al problema que originó el proceso de ajuste en el país, o sea, el balance comercial. Los desequilibrios externos eran en 1994 superiores a los que originaron dicho ajuste. Como es sabido, en los años 1991, 1992, 1993 y 1994 resurgieron enormes déficits comerciales en la industria manufacturera (US\$ 26 mil millones en 1993, dos veces el de 1980). El viraje de política económica en 1987, en que se pasó a privilegiar la estabilización de precios por sobre los objetivos anteriores, tuvo excelentes resultados en términos del combate a la inflación, y de entrada de capitales, razonables resultados en términos de recuperación del crecimiento, pero también amplió la vulnerabilidad externa de la economía. El superávit que se volvió a presentar a partir de 1995 es esencialmente consecuencia de la fuertísima devaluación del peso y no necesariamente representa una situación que podrá ser mantenida en el tiempo.

ii) *Determinantes*

Al lado de los determinantes macroeconómicos, comentados anteriormente, los factores estructurales también han sido centrales para el estilo de reestructuración mexicano. Como elementos básicos, podemos mencionar un mercado interno de razonables proporciones, y la vecindad con los Estados Unidos, que le permite a la industria de México una integración fuerte y creciente con el gran mercado norteamericano. A todo eso se sumó la estructura productiva medianamente desarrollada que México tenía en el momento en que irrumpió la crisis de la deuda, dándole al sector manufacturero una razonable capacidad para enfrentar la recesión y la liberalización comercial sin pasar por el grado de desindustrialización observado en otros casos en América Latina. Por último, México parece diferenciarse de los otros tres casos por disponer de fronteras de exploración de recursos agrícolas menos amplias. En términos generales, la comparación con los demás países examinados nos indica que, con la excepción de la petroquímica, la producción y las exportaciones de bienes in-

tensivos en recursos naturales se ha expandido relativamente menos en México.

Finalmente, hay que mencionar los determinantes “institucionales”. El caso mexicano es frecuentemente mencionado como un exitoso resultado de reformas que tuvieron como eje el proceso de liberalización económica y desregularización estatal. Todavía no queda claro hasta qué punto los éxitos son resultantes de la apertura comercial y otras reformas liberalizantes, por la escasez de análisis detallados del impacto de la apertura y la desregularización sobre la industria manufacturera. Sin embargo, la sensación es que los casos de ajuste más exitosos en México pasaron justamente en aquellos sectores donde hubo intervenciones estatales y políticas industriales muy claras: automotriz, computadoras, petroquímica y maquilas.¹⁵

4. Brasil

Frente a los otros casos analizados, lo que caracteriza a la evolución del sector manufacturero brasileño hasta ahora es el hecho de que el parque montado a través del proceso sustitutivo preserva mucho más de lo que estaba estructurado al final de dicho proceso que los otros dos. Con respecto a Argentina, preserva mucho más de la composición sectorial previamente establecida; y, con respecto a México, su “reorientación hacia afuera” se ha dado en mucho menor escala.

El comportamiento de las ETs ha sido decisivo en todo eso. Lo que ellas hicieron en Brasil fue esencialmente tratar de conservar sus importantes posiciones relativas en el mercado local y sus importantes inversiones físicas previas. Dife-

15. Otros casos exitosos son representados por los sectores de cemento, vidrio y materiales eléctricos; sin embargo en estos casos no hubo programas específicos y su desempeño positivo está más bien asociado al fuerte incremento de la construcción (en primer lugar, privada) que se dio a partir del crecimiento económico del país.

rentemente de Argentina, el abandono de la producción local de las ETs ha sido considerablemente menor, de modo que casi todas las grandes ETs que al final del proceso sustitutivo lideraban la producción local siguen haciéndolo a mediados de los noventa. Y, diferentemente de México, la toma de decisiones siguió esencialmente asociada a la participación en el mercado interno.

i) Análisis de las tendencias

En la década de los ochenta las ETs contribuyeron tanto a las tendencias negativas —baja inversión y atraso tecnológico relativo— como a las positivas —esencialmente las asociadas al incremento exportador—. Durante los primeros años de la década de los noventa, ellas se mostraron muy activas en el proceso de ajuste, reforzando una tendencia que apuntó, favorablemente, hacia la preservación y la modernización del parque industrial brasileño y, desfavorablemente, hacia un deterioro en la composición del PIB industrial en términos de grado de sofisticación tecnológica. El último aspecto consiste esencialmente en el hecho de que la abertura asociada a la apreciación cambiaria viene afectando a los sectores de bienes de capital, componentes electrónicos y materias primas químicas de mayor contenido tecnológico. Si bien la estabilización monetaria (Plan Real, junio de 1994) ha dado un nuevo aliento a la industria, esa tendencia desfavorable no se ha cambiado en los últimos años.

En los años ochenta, caracterizados por una relativa “pasividad”, hay tres aspectos básicos a destacar:

a) La ampliación en la participación relativa de los sectores de bienes intermedios en la producción y, sobre todo, en las exportaciones industriales fue, en gran parte, la consecuencia de una serie de inversiones originalmente destinadas al mercado interno, integrantes de un ciclo inversionista iniciado a partir de mediados de los setenta y que maduró a comienzos de los ochenta. El capital extranjero ha sido un socio muy activo

en esas inversiones, participando como protagonista en el sector de aluminio (Alcan, Alcoa y Billington/Shell), y coadyuvante en la petroquímica (Rhone-Poulenc, Dow Chemical, Du Pont, Bayer, Hoechst), la celulosa (Champion, Aracruz/British Tobacco, Cenibra/Mitsubishi) y la siderurgia (Mannesman, Belgo-Mineira, capitales japoneses en Tubarao y en Usiminas).

b) El resto del sistema industrial —que en su mayor parte se había instalado o modernizado recién, durante los años setenta—, quedó relativamente intacto durante los ochenta.

La recesión, el bajo nivel de inversiones y el fuerte cierre de la economía son las explicaciones básicas para ese comportamiento. La década se caracteriza por la ausencia de cambios importantes tanto en relación a la composición de la capacidad productiva como en relación a su modernización. El comportamiento de las ETs durante la década puede ser caracterizado como relativamente pasivo, pese al hecho de que, tal como las empresas nacionales, incrementaron mucho sus exportaciones durante la década (Bielschowsy, R., 1994). Un buen ejemplo de la pasividad lo dan las cifras relativas a la evolución de la productividad del trabajo, que muestra un virtual estancamiento entre 1980 y 1990, incluso en los sectores intensivos en capital extranjero.

Las mismas ETs que al final del proceso sustitutivo lideraban la producción local seguían haciéndolo durante toda la década de los ochenta. Con raras excepciones, se mantuvieron esencialmente en una actitud de “esperar para ver” (*muddling through*). El listado de las empresas que eran líderes en 1980 y siguen líderes durante los noventa incluye una parte importante de las grandes corporaciones mundiales de la metalmecánica y la electroelectrónica; e incluye, en actitud algo menos pasiva, las grandes de la química fina.

En la automotriz: General Motors, Fiat, Ford, Volkswagen, Mercedes Benz, Volvo, Cummins, TRW, Bosch, Krupp, etc.

En equipos de transporte agrícola y de carga: Valmet, Massey-Ferguson.

En equipos eléctricos: Siemens, Asea, Brown Broveri, Mecánica Pesada.

En Sistemas de telecomunicaciones: Ericsson, Equitel/Siemens, Alcatel, NEC.

En otros equipos pesados: Ishikawagima, Voith, CBC.

En electrodomésticos y electrónica de consumo: Philips, Philco, Toshiba, Mitsubishi, Brastemp/Whirlpool.

En informática: IBM, Unysis y Xerox.

En química fina: Roche, Ciba-Geigy, Bayer, Sandoz.

c) Hubo fuerte caída en el valor exportado de alimentos, como consecuencia de la evolución poco favorable del comercio mundial (proteccionismo europeo). Cayeron en forma sustantiva los precios de las principales semimanufacturas alimentarias, como el café, la soja y el azúcar. Vale notar que la caída no ha sido mayor sólo debido a la fuerte expansión que ha ocurrido en las exportaciones de productos no tradicionales, especialmente el jugo de naranja. En todo eso, la participación de las ETs es bastante marginal, y la participación de empresas como la Cargill y la Bunge y Born configura excepciones. Las grandes empresas extranjeras en ese sector en Brasil (Nestlé, Sanbra/Bunge y Born, Coca-Cola) se dedican principalmente a la producción de alimentos destinados al mercado doméstico moderno —en los cuales, dígame de paso, no parece que se hayan producido inversiones físicas o cambios tecnológicos significativos—.

La relativa pasividad de los ochenta contrasta con importantes cambios que se están produciendo desde 1990. El sector manufacturero brasileño está pasando por un importante ajuste, en el cual las ETs participan intensamente (Bielschowsky, R., 1994). Es conveniente distinguir dos fases en la reestructuración: antes y después de la estabilización de julio de 1994.

Las principales características del período 1990-94 pueden ser resumidas como sigue:

a) Se trata de un proceso con carácter de emergencia para las empresas, determinado por la agudización de la crisis macroeconómica, y de forma complementaria por la simultánea y rápida liberalización de la economía. Varios estudios

que se vienen realizando en Brasil muestran que el viraje está ocurriendo también en las empresas nacionales (por ejemplo, IEI/UNICAMP, 1993).

b) Se hizo una racionalización del proceso productivo, teniendo como objetivo la reducción de costos y el control de la calidad, e incluyendo mecanismos como la desverticalización, la especialización, la flexibilización y la introducción de nuevas técnicas de gestión, como son los procedimientos de "calidad total", ISO 9000, *just-in-time*, etc. Lo novedoso no es tanto que esos cambios estén ocurriendo —en México y Argentina procesos semejantes ocurren desde mediados de los ochenta— pero sí su velocidad e intensidad.

c) El ajuste por el cual las ETs en la industria brasileña pasaron entre 1990 y 1994 tuvo importantes consecuencias positivas sobre su competitividad. Fue una etapa de bajas inversiones en nuevos equipos, pero de importantes mejoras en términos de productividad (que, por ejemplo, en el período 1991-1993 creció en 30%), y de calidad.

d) Las principales indicaciones son que el ajuste de alguna forma ha dado a las empresas en Brasil un impulso para sobrevivir en condiciones de retracción interna y de apertura externa. El patrimonio productivo formado durante la fase de industrialización sustitutiva ha sido en lo esencial preservado y reconvertido.

e) Se observó a partir de la apertura el debilitamiento de ramas de intenso progreso técnico a nivel internacional, y de intensa participación de ETs, o sea, fármacos, componentes electrónicos y computadoras. Otro caso de *down-sizing* parece ocurrir en el sector de bienes de capital en serie —en que las ETs en Brasil tienen una participación de tipo "coadyuvante"—.

Las principales características de la evolución después de 1994 son las siguientes:

a) Bajo el incentivo de la estabilización económica, y de una recuperación (modesta) del crecimiento, se ha iniciado una nueva etapa en la reestructuración del sector, incluso de

las ETs. Antes, los incrementos de productividad vinieron esencialmente por medio de la racionalización y de reestructuraciones introducidas de forma "desincorporada" de nuevos equipos. Ahora las empresas están pasando por una fase de inversiones fijas, o sea, de modernización por reposición de equipos, desobstrucción de cuellos de botella y reducción de costos. Sin embargo, según un reciente estudio (Bielschowsky, Castello Branco y Reis, 1997), la fase no corresponde todavía a más que un "miniciclo de modernización". O sea, a que a inicios de 1997 todavía no estaba claro si se transformaría en un ciclo más robusto, volcado hacia nuevas plantas y nuevos productos.

b) Hay mucha inversión de las ETs en tres conjuntos: montadoras de vehículos, productores de electrodomésticos y de electrónicos de consumo y productores de alimentos procesados. A diferencia de la mayoría de las demás ramas industriales, esas tres parecen a en un sendero inversionista de largo plazo.

c) Hay una ola de *take-overs* por parte de Ets sobre empresas nacionales, que parece estar concentrada en alimentos y autopartes. La exacta extensión y naturaleza de ese movimiento se encuentra todavía muy poco estudiado.

d) El comportamiento de los sectores intensivos en tecnología (mecánica, equipos de electrónica, materias primas químicas) sigue el sendero desfavorable anteriormente descrito. Tal como pasa con buena parte del resto de la industria, el tipo de cambio apreciado está entre los elementos que frenan los ímpetus inversionistas. Sin embargo, en los casos de esos sectores de tecnología "de punta" está claro que la abertura introdujo problemas de escala y de madurez tecnológica difíciles de enfrentar aun en condiciones de tipo de cambio más favorables.

iii) *Determinantes*

Tal como en cada uno de los casos descritos, el brasileño tiene sus singularidades resultantes de factores macroeconó-

micos, estructurales e institucionales muy específicos. Vale la pena describirlas a través de un contraste con los demás casos.

Comenzaremos por los factores macroeconómicos. En primer lugar, a diferencia de Argentina y México, Brasil ha podido enfrentar la primera fase de la apertura comercial, ó sea, 1989-1994, hasta el Plan de estabilización, con un menor grado de apreciación cambiaria. El problema cambiario se agudiza a partir de ahí, cuando el deterioro de la rentabilidad producto de tal apreciación cambiaria es muy fuerte para algunos sectores, sobretudo los más volcados hacia la exportación. En los sectores productores de bienes de consumo, en donde predominan las multinacionales, tal efecto ha sido parcialmente compensado por un fuerte crecimiento en la demanda doméstica, producto de la mejora de los salarios reales que siguió a la estabilización. Claro está que el comportamiento futuro de las inversiones de las empresas en Brasil, extranjeras y nacionales, depende de cómo continúe evolucionando el tipo de cambio. Segundo, y no menos importante, Brasil es el país en que la estabilización se hizo más recientemente. Eso explica por qué, a diferencia de México, el importante ajuste microeconómico por el cual pasan las empresas —y las ETs— hasta 1995 no ha incluido inversiones fijas en montos significativos.

Tercero, la crisis de la deuda afectó de forma mucho más leve a las empresas en Brasil que en los otros países. El ajuste financiero se da luego del inicio de la crisis, y sin quiebres (1981-1983), y la situación financiera de las empresas se consolida positivamente gracias a tres buenos años para sus negocios (1984-1986). Cuarto, tanto en los ochenta como en los noventa sus problemas de balanza de pagos han sido mucho menores que los de México y Argentina; en los ochenta eso se manifestó muy tempranamente, ya a partir del segundo semestre de 1983, cuando surgieron grandes saldos comerciales. De modo que, a diferencia de México, por ejemplo, por lo menos hasta ahora en Brasil no hubo la exigencia macroeconómica de una reorientación radical del sistema productivo hacia el exterior en los años ochenta. Hay, sin embargo, crecientes

señales preocupantes con relación al balance comercial brasileño, que pueden traer sorpresas desagradables en un futuro no lejano.

En cuanto a los factores estructurales, hay dos diferencias básicas con relación a Argentina y, de algún modo, también a México. La primera es que la reestructuración industrial brasileña partió de una base industrial más compleja e integrada y, en consecuencia, probablemente más sólida.

La segunda es que Brasil cuenta con un gran mercado interno. Las encuestas realizadas a las ETs en el país muestran que éstas tienen por estrategia preservar las cuantiosas inversiones realizadas durante el proceso sustitutivo, y mantener o ampliar su participación en ese mercado, cuyas dimensiones potenciales la hace igualmente atractiva (CEPAL, 1993a). A fines de 1996 una encuesta a 730 medianas y grandes empresas llegó al mismo resultado (Bielschowsky et al., *op. cit.*). Llegó también al importante resultado de que, si bien las empresas invierten movidas por la expansión del mercado interno, tienen como parte de su estrategia inversionista aumentar el coeficiente de exportaciones. O sea, a mediano y largo plazo la expansión de las exportaciones, y de la capacidad de competir en el mercado interno con las importaciones, depende de la expansión del mercado interno.

En términos de elementos estructurales, se debe mencionar también el hecho de que en ese momento de importantes decisiones estratégicas de ajuste por parte de las ETs en Brasil el país disfruta de un nuevo e importante impulso, dado por la expansión del comercio en el marco del Mercosur. La integración viabiliza la ampliación de las escalas de producción y refuerza en las ETs la decisión de mantener una base productiva sólida en el eje San Pablo-Buenos Aires.

Por último, cabe una mención a los determinantes "institucionales". Contrastando con los ochenta, en que se mantuvo el marco regulatorio básico del período sustitutivo, han sido muy fuertes los cambios institucionales en los últimos años. Entre ellos, se destacan la apertura comercial, la eliminación de la mayoría de los incentivos y subsidios a la industria y a

las exportaciones, y la privatización de las empresas en el sector manufacturero. No cabe duda de que eso ha sido un importante elemento determinante en el ajuste de las empresas desde 1990, en forma combinada con la crisis.

Sin embargo, dado que la apertura de la economía es un proceso muy reciente, el caso de la reestructuración manufacturera en Brasil debe ser analizado con cautela. Como es sabido, los resultados de la liberalización comercial suelen tomar tiempo para madurar, sobre todo en una economía compleja como la brasileña. No es imposible que en los próximos años el insuficiente desempeño de la industria en los sectores de mayor intensidad tecnológica y de mayor crecimiento de la demanda vengan a contribuir muy negativamente al equilibrio de las cuentas externas y de ahí a la estabilidad macroeconómica.

V. CONCLUSIÓN

Este trabajo enfocó el papel de las ETs en la reestructuración industrial en Argentina desde 1978, en México desde 1982 y en Brasil desde 1981. Las distintas fechas corresponden al año que sigue al término del "modelo" de crecimiento por sustitución de importaciones.

El estudio comparado de experiencias se funda en tres argumentos: primero, que en los tres casos se siguieron senderos o estilos muy distintos; segundo, que esa diferenciación obedeció en buena medida a la forma en que actuaron las ETs en cada país, o sea, a su reacción ante las situaciones de crisis y de apertura externa; y, tercero, que tanto la reestructuración industrial como las reacciones de las ETs fueron determinadas por la combinación de tres conjuntos de factores: estructurales, macroeconómicos e institucionales, los cuales son específicos de cada país.

Como hemos visto en las páginas anteriores, el aspecto más preocupante y polémico de la actuación del capital extranjero en la reestructuración industrial latinoamericana, a

partir de la crisis y de la apertura comercial, se refiere a lo que pasó en los complejos metalmeccánico y electroelectrónico. Aunque con marcadas diferencias entre países, y si se excluye la automotriz y una u otra rama de menor importancia, de una manera general la evolución de este sector representó una inflexión con relación a la tendencia histórica de aproximación a perfiles industriales de los países desarrollados.

Con el esquema analítico utilizado a lo largo del artículo (Gráfico 1) hemos buscado ir más allá de la genérica y tautológica explicación sobre la eventual falta de competitividad de las ETs ante la apertura comercial, resultantes del modelo sustitutivo, de insuficiencias de escala y de recursos sistémicos; y hemos matizado el análisis a través del ordenamiento de los elementos estructurales, macroeconómicos e institucionales que dieron lugar a los procesos de los distintos países en sus especificidades.

En el caso de los sectores mencionados, es evidente que, ante la opción puesta por la apertura a las empresas transnacionales, entre contraer actividades e invertir en modernización para competir a nivel internacional, la primera alternativa ha sido frecuentemente la adoptada. Sin embargo, las diferencias de comportamiento en los tres países ha sido muy importante, permitiendo que se caracterizaran tres senderos muy distintos de reestructuración industrial.

Hemos definido el estilo argentino de reestructuración como de "desofisticación importadora", expresión utilizada en el artículo para reflejar a la vez la contracción de las ramas metalmeccánicas y electroelectrónicas y la fuerte expansión de las importaciones de esos bienes industriales. También en ese país hubo una fuga de varias ETs y el achicamiento de otras, principalmente en la metalmeccánica, en un contexto en el cual ese sector había alcanzado, al final del proceso sustitutivo, un tamaño mediano, con algún grado de diversificación. La profundidad de la crisis macroeconómica durante los ochenta dio continuidad al proceso de desindustrialización iniciado con la crisis y la política económica de la segunda mitad de los años setenta, en que se combinaron recesión, apertura comer-

cial y apreciación cambiaria. En la fase de reactivación económica del período 1991-1994, la recuperación ha sido muy fuerte en los electrodomésticos y la automotriz, esta última con el importante aliento del acuerdo sectorial firmado en el ámbito del Mercosur. Varias de las ETs que se habían retirado del país han regresado. Sin embargo, de una manera general las ETs pasaron a producir con mucho mayores coeficientes de importaciones, y en el sector de electrodomésticos y en la electrónica de consumo la producción está prácticamente reducida al ensamblaje, en Tierra del Fuego.

El sendero de reestructuración de México se distingue fuertemente de los otros casos examinados en este trabajo, y se define por su integración con la economía de los Estados Unidos, bajo el claro liderazgo de las ETs. Una estructura productiva y un mercado interno de proporciones razonables, las inversiones destinadas al mercado norteamericano y la manutención de una tasa de cambio alta en el período inicial de la apertura comercial, compensaron durante los ochenta, en el caso de importantes ramas, la influencia muy negativa de la severa crisis macroeconómica. Entre dichas ramas están especialmente la automotriz y la "maquila". Entre las ramas más afectadas estuvieron varios segmentos de bienes de capital, lo que inflexionó una tendencia anterior a que se formara un subsector de maquinarias pesadas en ese país. Asimismo, la combinación entre acelerada liberalización comercial y fuerte apreciación cambiaria a partir de 1988 contribuyó a que, en muchos segmentos de bienes de capital, el debilitamiento provocado por la crisis de los ochenta se confirmara durante la reciente fase de recuperación económica.

El estilo de reestructuración industrial de Brasil ha sido denominado "defensivo". Si bien en los últimos años han aparecido elementos que presentan algún grado de semejanza con el caso argentino, la diferencia con ese "estilo" de reestructuración sigue siendo elevada, sobre todo a raíz de la tendencia a preservar una parcela mayor de la estructura productiva heredada del período de sustitución de exportaciones. En buena medida, eso se funda en la estrategia de las ETs de preservar

sus amplias inversiones previas y su fuerte participación en el mercado doméstico. En Brasil, una metalmecánica y una electroelectrónica relativamente complejas al final de la industrialización sustitutiva, un gran mercado interno y el cierre de la economía permitieron la sobrevivencia de la industria pesada durante los ochenta, en condiciones de estancamiento y de pasividad tecnológica.

La relativa solidez estructural y la tasa de cambio relativamente alta y estable han permitido, durante la primera etapa de la abertura comercial (1989-1994), evitar una fuerte desindustrialización en difíciles condiciones de crisis macroeconómica. A partir de 1994 la estabilización macroeconómica ha enviado señales positivas a la industria, incluso un fuerte crecimiento de los sectores de bienes de consumo motivado por un aumento salarial, en un proceso que ha beneficiado mucho a las empresas multinacionales presentes en el país. Sin embargo, también han estado presentes en los últimos años señales negativas dadas por una peligrosa combinación entre efectos crecientes de competencia de importados y fuerte apreciación cambiaria, lo que ha reforzado la continuidad en el desempeño desfavorable de algunas ramas de gran intensidad tecnológica, como son los casos de autopartes, componentes electrónicos, productos de la química fina y algunos bienes de capital seriados. Con respecto a los bienes de capital bajo pedido, hay que subrayar que la insuficiente recuperación de las tasas de inversión en la economía brasileña en los últimos años dificultan hasta el momento una apreciación sobre su grado de competitividad relativa, que al parecer es superior a los bienes seriados. De un modo general, pese a una recuperación en el período 1995-1999 en las tasas de inversión de las empresas líderes (nacionales y transnacionales), se pueden esperar problemas por el lado del balance comercial, generados no sólo por crecientes importaciones de bienes de capital sino también por crecientes importaciones de bienes intermedios.

En resumen, el grado de complejidad resultante de la reestructuración industrial en los tres países se ha deteriora-

do, alejándose de la estructura de los países de la OCDE. Eso no se dio con la misma intensidad en todos los países, destacándose el caso de Brasil como el de mayor capacidad de conservación de su estructura previa, que ya era la más sofisticada en términos relativos. El caso de México es especial porque el referido deterioro ha sido simultáneo a un fortalecimiento de algunos sectores de gran dinamismo comercial y tecnológico, en particular la automotriz. Argentina tuvo un desempeño claramente inferior a Brasil y México, en lo que se refiere a la evolución en la composición de la producción y en las exportaciones del sector manufacturero.

La actuación de las empresas transnacionales ha sido decisiva en el movimiento de las tres estructuras productivas, como vimos, a través de "estilos" de comportamiento muy diferenciados. Se puede concluir que dicha actuación ha sido más favorable —o menos desfavorable— para las perspectivas futuras de desarrollo industrial en México y Brasil que en Argentina.

Lo que precede permite llegar a una conclusión básica. El alejamiento de los perfiles industriales más desarrollados, con la relativa desindustrialización en los complejos metal-mecánicos y electroelectrónicos, puede tener una implicancia negativa sobre el futuro del desarrollo económico en los países latinoamericanos. Dichos sectores son, en todas partes, los que tienen mayor poder de generación de crecimiento, y son los de mayor dinamismo tecnológico y de mayor poder de difusión de progreso técnico en el restante de la economía. También son los sectores donde se amplía rápidamente la demanda, sobretodo en países en desarrollo, lo que puede tener consecuencias muy severas sobre la evolución en el balance de pagos.

Con respecto a lo anterior, vale finalizar con un comentario sobre las "políticas de atracción de capital extranjero": la capacidad de atracción del capital extranjero al sector manufacturero depende de que existan condiciones favorables para las actividades de su preferencia. De una manera general, ésas son las actividades intensivas en tecnología y en co-

mercio internacional. Cuando un gobierno latinoamericano rechaza la idea de que el sistema industrial siga incorporando tales actividades, y les da tratamientos de “choque” —por ejemplo, a través de liberalizaciones comerciales rápidas acopladas a apreciación cambiaria—, está implícitamente optando por rechazar la producción local por parte de las empresas transnacionales, reducir el impacto de su rol incorporador y difusor de tecnologías, y de su rol promotor de exportaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Aspiazu, D. (1996): “Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta”, Estudios e Informes de la CEPAL N° 91, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barros, O. (1993): “Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco e de capitais financeiros nos anos 90”, Campinas, Brasil, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)/Universidad Federal de Rio de Janeiro, *mimeo*.
- Beccaría, L.A. y Kosacoff, B. (1994): *La industria argentina: de la sustitución de importaciones a la convertibilidad* (LC/R. 1454), Santiago de Chile, CEPAL.
- Bielschowsky, R. (1994): “Two studies on transnational corporations in the Brazilian manufacturing sector: the 1980s and early 1990s”, *Serie Desarrollo Productivo* N°18, CEPAL, Santiago.
- Bielschowsky, R., Castelo Branco, F., Reis, J.M. Almeidas dos (1997): *Investimentos na industria brasileira - 1995/1999 - Características e Determinantes*, CNI-CEPAL, Río de Janeiro.
- Calderón, A. (1994): “FDI in Latin America and the Caribbean: Policy element and results”, *Foreign Direct Investment in Developing Countries: The Case of Latin America*,

Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA).

Casar, J. (1993): "La competitividad de la industria manufacturera mexicana 1980-1990", *El Trimestre Económico*, Vol. 60 (1), N° 237, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

_____ (1994): *Un Balance de la transformación industrial en México*, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.

CEPAL (1991): *Informe sobre la modernización industrial en México* (LC/R. 613), Santiago de Chile.

_____ (1993a): *Transnational Corporations and the Manufacturing Sector en Brazil* (LC/R. 1261), Santiago de Chile, Unidad Conjunta CEPAL/DDES (Departamento de Desarrollo Económico y Social) sobre Empresas Transnacionales.

_____ (1993b): "Adjusting for survival: Foreign and national manufacturing firms in Brazil in the early 1990s, Santiago de Chile", Unidad Conjunta CEPAL/DDES (Departamento de Desarrollo Económico y Social) sobre Empresas Transnacionales, mimeo.

_____ (1993c) *Organización industrial, competitividad internacional y política pública en la década de los años noventa* (LC/R. 1329), Santiago de Chile.

CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1992): *Foreign Direct Investment and Industrial Restructuring in México*, UNCTC Current Studies, Series A, N° 18, Nueva York.

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.92.II.A.9.

Chudnovski, D., López, A. y Porta, F. (1993): *Ajuste estructural y estrategias empresariales en la Argentina, un estudio de la industria petroquímica y de máquinas herramientas*, Documentos de trabajo N° 11, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).

Chudnovski, D., López, A. y Porta, F. (1994): *La Nueva inversión extranjera directa en la Argentina - privatizaciones, mercado interno e integración regional*, Documentos de trabajo N° 15, Buenos Aires, CENIT.

- Coutinho, L y Ferraz, J.C. (1994): *Estudo da competitividade da industria brasileira, Campinas, Brasil, UNICAMP/PAPIRUS*
- Dunning, J.H. (1973): "The determinants of international production", *Oxford Economic Papers*, Vol. 25, Nº 3, Oxford, Gran Bretaña, Oxford University Press.
- Dussel Peters, E. (1993): "Cambio estructural y potencialidades de crecimiento del sector manufacturero en México (1982-1991)", México, D.F., *mimeo*.
- Erber, F. and Vermulm, R. (1992): "Ajuste estrutural e estratégias empresariais - um estudo de caso dos setores petroquímico e de máquinas-ferramenta no Brasil", Río de Janeiro, Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), *mimeo*.
- Fritsch, W. and Franco, G. (1991): *Foreign Direct Investment in Brazil: Its Impact on Industrial Restructuring*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).
- Hymer, S. (1976): *The international operations of national firms: a study of direct investment*, Cambridge, Mass., MIT Press (la primera edición fue publicada en 1960).
- IEI (Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Federal de Río de Janeiro)/UNICAMP (1993): "Estudo da Competitividade da Industria Brasileira, relatório final", Brasília, *mimeo*.
- Katz, J. (1974): *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1994): "Cambios estructurales en la industria manufacturera argentina. Estudios comparativos entre la etapa sustitutiva y el escenario industrial contemporáneo", Santiago de Chile, CEPAL, *mimeo*.
- Kosacoff, B. (org.), (1993): *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Kosacoff, B. y Bezchinsky, G. (1993): "De la sustitución de importaciones a la globalización, las empresas transnacionales en la industria argentina", B. Kosacoff (org), *El de*

safío de la competitividad. La industria argentina en transformación, Buenos Aires, Alianza Editorial.

Peres, W. (1990): *Foreign Direct Investment and industrial development in México*, Paris, OCDE.

Ros, J. (1991): *Industrial Organization and Comparative Advantage in Mexico's Manufacturing Trade*, Working paper N° 155, Notre Dame, IN, Estados Unidos, The Hellen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

Suzigan, W. (1991): "Situação atual da industria brasileira e implicações para a política industrial", *Planejamento e políticas públicas*, N° 6, Brasilia, Brasil, Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA).

Unger, K., Saldaña, L.C., Jasso, J. y Durand, G. (1992): "Ajuste estructural y estrategias empresariales en las industrias petroquímicas y máquinas-herramientas en México", México, D.F., *mimeo*.

CAPÍTULO IV

PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN
INDUSTRIAL Y EMPRESAS
TRANSNACIONALES EN CHILE Y COLOMBIA

Giovanni Stumpo
CEPAL

I. INTRODUCCIÓN

Chile y Colombia son países cuyas economías pueden ser definidas de tipo "intermedio", tanto por su tamaño relativo dentro de la región como por el nivel de complejidad del tejido productivo alcanzado, en comparación con el mayor nivel de articulación productiva y de desarrollo tecnológico logrado por países cuales Argentina, Brasil y México.

También la economía de estos países, como la de los demás de la región, ha pasado por profundas transformaciones a lo largo de los últimos veinte años.

El proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), si bien no alcanzó la profundidad y la articulación de economías más grandes (Argentina y Brasil, por ejemplo), llevó a la creación en estos países de un sector metalmeccánico, de bienes de capital y de consumo duradero de una cierta envergadura y asimismo a la instalación de empresas transnacionales (ETs) que, en buena medida, en el sector manufacturero, concentraron sus actividades en esas ramas (además de otras, cuales neumáticos, tabaco y farmoquímica).

Pese a la existencia de elementos comunes en la región en los procesos de reestructuración de los aparatos productivos en las últimas dos décadas,¹ los cambios que se dieron una vez entrado en crisis el proceso de ISI adquirieron características diferentes en los dos países, así como fueron distintas las estrategias de crecimiento adoptadas.

Las ETs fueron actores importantes en los dos países aquí estudiados y protagonizaron parte importante de las transformaciones que definen los distintos estilos de reestructuración

1. Véase al respecto el artículo de Benavente, Crespi, Katz y Stumpo en este mismo libro.

de la industria manufacturera después de la crisis del modelo sustitutivo. Sus comportamientos han sido distintos, lo que tuvo influencia decisiva en la diferenciación de los dos estilos.

La importancia relativa de las ETs en todos los casos es identificable a través de su ubicación sectorial. Ellas han sido protagónicamente conformadoras de esos estilos, a través de su actuación en los sectores donde tuvieron una participación mayoritaria en la industrialización sustitutiva (bienes de capital, bienes de consumo duradero “modernos”, y química/farmacéutica) y donde la adaptación a los nuevos tiempos está provocando fuertes cambios, no siempre favorables. Ellas han tenido un rol coadyuvante en el refuerzo a importantes cambios ocurridos en las industrias de alimentos y en las ramas de bienes intermedios, productoras de *commodities* (química básica/petroquímica, metalurgia/siderurgia, papel y celulosa), que en general tuvieron fuerte expansión. Y ellas han sido generalmente marginales en los cambios (frecuentemente desfavorables) ocurridos en los sectores tradicionales (materiales para construcción civil, textil, prendas de vestir, madera y muebles).

Los rasgos más generales de la influencia de las ETs sobre los dos estilos pueden ser captados de acuerdo con las intensidades y formas con que ellas han seguido produciendo a través de sus plantas ubicadas en cada país.

Vale la pena notar que, también en los sectores donde el papel de las ETs es más bien “coadyuvante”, ocurren diferencias importantes entre los países. Ellas son relativas, primero, a las distintas intensidades y grados de diversificación sectorial con que en cada país se han desarrollado la química y petroquímica, la celulosa, la siderurgia, la metalurgia básica, y los alimentos no tradicionales; y, segundo, a las distintas intensidades con que las ETs han participado en el desarrollo de esas ramas productivas en cada país.

Finalmente, queremos destacar que la hipótesis central del presente estudio es que cada estilo de reacción de las ETs y a la vez cada estilo de reestructuración industrial son resultados de la combinación de tres conjuntos de factores in-

ternos a cada país: estructurales, macroeconómicos e institucionales.

El texto está dividido en cuatro partes. La primera detalla los instrumentos de análisis utilizados. La segunda presenta una comparación estilizada de los tres senderos de ajuste en base a una serie de indicadores sobre cambios en la estructura y en la inserción internacional de las industrias manufactureras de los tres países. La tercera contiene el análisis de los tres casos de países seleccionados. Por último, a modo de conclusión, se aporta una visión conjunta de los cambios.

II. METODOLOGÍA

El corte sectorial aquí utilizado hace referencia a la metodología empleada en el capítulo anterior de este mismo libro y en estudios anteriores sobre este tema (Bielschowsky, R., Stumpo, G., 1995).

- a) La presencia de las ETs: participación protagónica, coadyuvante o marginal en los grupos de sectores

Hemos dividido la industria manufacturera en tres grupos de sectores, de acuerdo con la participación de las ETs, "protagónica", "coadyuvante", y "marginal". Este corte sectorial es particularmente funcional, para el análisis que presentamos, por dos razones. Primero, porque además de destacar el rol de la empresas transnacionales, lo hace de una forma que sirve directamente para diferenciar grupos de sectores según otras tres lógicas, ya sean las de "organización industrial", "progreso técnico" o "categorías de uso"; y, segundo, porque el corte adoptado permite señalar los principales contornos de los cambios estructurales, dado que el grupo de sectores donde el rol de las ETs es "coadyuvante" ha crecido en todos los países, el grupo donde ese rol es "protagónico" presenta tendencias va-

riadas según los países y el grupo donde la participación de las ETs es marginal ha sufrido, en general, una contracción.

i) *El primer grupo que consideramos se refiere a los sectores en los cuales las ETs desarrollan un papel protagonista:*

- Bienes de capital mecánicos (CIIU 382)
- Electroelectrónica/instrumentos científicos (383/385)
- Material de transporte (384)
- Química fina (352)
- Caucho (355)
- Tabaco (314)
- Vidrio (362)

Éstos son los sectores manufactureros donde las empresas transnacionales predominan en casi todos los países del mundo. En América Latina la presencia del capital extranjero es particularmente elevada en la mayoría de los países, casi siempre superando el 50% en términos de participación en las ventas. Este grupo incluye a los sectores generadores y/o difusores de progreso técnico (bienes de capital/electrónica/química fina), y los sectores oligopólicos con acelerada diferenciación del producto y gran intensidad tecnológica (electrónica de consumo y automotriz). También son los de mayor globalización productiva. Las ETs poseen aquí un *unique asset* (Hymer, 1976, Dunning, 1973), o sea, el dominio tecnológico (asociado a economías de escala y especialización internacional) que les da sobre eventuales empresas locales enormes ventajas garantizadoras del liderazgo. Las dos excepciones en el grupo, en el sentido de la importancia del progreso técnico como factor de dominio del mercado, son los productos del caucho (llantas) y de tabaco, ambos oligopolios internacionales que se mantienen muy concentrados.

ii) *Sectores en los cuales el rol de las ETs es coadyuvante:*

- Alimentos y bebidas (311-3)
- Celulosa y papel (341)

- Química básica/petroquímica, excepto combustibles (351, 354, 356)

- Siderurgia/Metalurgia básica (37)²

Estos son esencialmente los sectores productores de bienes intermedios, los *commodities* industriales de uso difundido. La definición de “coadyuvante” tiene aquí dos sentidos: a) las empresas transnacionales tienen una participación importante pero no predominante en los mercados locales; b) están frecuentemente asociadas a empresas de capital nacional.

En alimentos y bebidas la importancia de la presencia de las ETs es muy variada. Hay un conjunto de ramas en que la participación de las empresas transnacionales varía entre marginal y coadyuvante (justamente los *commodities*, o sea, los alimentos tradicionales, “semimanufacturados”); y hay otro conjunto donde dicha participación varía entre coadyuvante y protagónico (alimentos procesados, con alguna diferenciación de producto, y en general destinados a las ventas en las cadenas de supermercados).

iii) *Sectores en los cuales el rol de las ETs es marginal:*

- Textil/prendas de vestir/cuero y calzados (32)
- Madera y muebles (33)
- Imprentas (342)
- Minerales no metálicos, excepto vidrio (361/369)
- Productos metálicos (381)
- Otros productos manufactureros (39)

Éstos son los sectores donde la participación de las empresas extranjeras tiene una importancia poco significativa en el desempeño productivo y tecnológico. Son sectores de tipo “oligopólico competitivo”, “consumidores de tecnología”, donde la competencia por precios es muy importante. Hay marcada heterogeneidad en términos de tamaño y capacidad tecnológica, destacándose la convivencia de algunas empresas

2. En el caso de Chile no ha sido incluido el sector vinculado a la producción de cobre industrial (CIU 372).

líderes (la mayoría de capital nacional) con numerosas empresas de porte mediano y pequeño.

b) Esquema analítico: los cambios examinados y sus factores determinantes

El Gráfico 1 presenta el esquema de análisis utilizado. El objetivo es examinar los cambios de estructura y de inserción internacional ocurridos en la industria entre el final de la etapa de sustitución de importaciones y los primeros años de la década de los noventa.

El análisis se compone de tres elementos. En primer lugar, se identifican los cambios estructurales que son medidos por tres conjuntos de indicadores relativos a: a) la composición sectorial; b) la inserción internacional; c) la evolución de la productividad el trabajo.

En segundo lugar, se consideran los mecanismos a través de los cuales se dan los cambios en la composición del producto y de la productividad. Ellos pueden ser divididos en inversiones/desinversiones físicas, racionalización pura y simple y racionalización a través de la introducción de tecnologías desincorporadas.

Al respecto es necesario aclarar que se presentan algunos problemas. Por un lado, no existen estadísticas relativas a la acumulación de capital fijo, no sólo a nivel de los distintos sectores y ramas, sino también a nivel de la industria manufacturera en su conjunto. Por otro lado, las informaciones disponibles sobre los procesos de racionalización son poco sistemáticas, salvo con raras y parciales excepciones.

El tercer elemento es representado por los factores determinantes de los cambios en la estructura industrial. En este sentido se consideran tres conjuntos básicos de factores: los "macroeconómicos" (tasa de crecimiento, estabilidad de precios, tasa de interés y tipo de cambio), los "estructurales" (tamaño del mercado interno, grado de desarrollo de la industria metalmeccánica previo a la crisis de la deuda, importancia re-

GRÁFICO 1

EL PROCESO (DESDE FINES ISI A 1996)

<p>Estructura previa</p> <p>Composición del producto Coeficientes de apertura</p> <p>Proximidad a la frontera internacional de productividad</p>	<p>(des) inversiones físicas</p> <p>Racionalización</p> <p>Modernización "desincorporada"</p>	<p>Estructura actual 1996</p> <p>Composición del producto Coeficientes de apertura</p> <p>Proximidad a la frontera internacional de productividad</p>
--	---	---



COMPORTAMIENTO DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES



<p>Determinantes Estructurales</p> <p>Base productiva/distributiva previa Tamaño del mercado (interno y regional) Frontera de recursos naturales</p>

<p>Determinantes Macroeconómicos</p> <p>Crecimiento Estabilidad de precios Tasa de interés Tipo de cambio Velocidad de la apertura</p>

<p>Determinantes Institucionales</p> <p>Políticas industriales/ Organización de mercados Políticas hacia la IED</p>
--

lativa del mercado regional y frontera de recursos naturales exportables en el mediano plazo) y los "institucionales" (cambios en el marco regulatorio, de la competencia y las políticas industriales).

III. INDICADORES DE CAMBIO ESTRUCTURAL

En esta sección se consideran algunos indicadores que dan cuenta de los principales cambios ocurridos en los países analizados en el sector industrial. Ellos se refieren al nivel y a la composición del valor agregado; a la evolución de la productividad del trabajo; y a los cambios en la inserción internacional.³

El año inicial del período bajo análisis corresponde al último año de crecimiento de la industria de cada país en el "modelo" de sustitución de importaciones. El año final es representado por el último año para el cual se cuenta con información estadística confiable. Al mismo tiempo hemos introducido un corte intermedio representado por el año 1991. Esto se debe esencialmente al proceso de resurgimiento de las ramas metalmeccánicas y en particular del sector automotor que se

3. Los datos utilizados presentan algunos problemas, que hemos intentado solucionar, por lo menos en parte. Estos problemas se refieren a la transformación (indispensable para la construcción de algunos indicadores) de los valores en moneda nacional a valores en dólares y a la determinación de valores reales para las variables consideradas. En el primer caso, hemos utilizado las tasas de cambio del Fondo Monetario Internacional del tipo "rf", es decir, la tasa de cambio promedio anual; sin embargo, no han sido realizadas correcciones a las sobrevaluaciones/subvaluaciones de las monedas nacionales que eventualmente pueden haberse presentado en los años considerados. Esto significa que pueden haber algunas distorsiones en los coeficientes de exportación e importación, que, de cualquier manera, no alteran las tendencias que se analizan a continuación. El segundo problema, en cambio, ha sido resuelto utilizando deflatores industriales para transformar los valores corrientes de valor agregado (y, consecuentemente, de productividad) en valores constantes.

verifica en varios países de la región a partir de los años 1990/1991.⁴ Este hecho está asociado también al incremento de las inversiones extranjeras hacia esas producciones.

1. Nivel y composición del valor agregado

En el Cuadro 1 hemos resumido los resultados relativos al nivel y la composición del valor agregado. Como veremos, las tendencias encontradas presentan diferencias a veces relevantes en los dos países considerados.

a) *Las tendencias hasta 1991*

En el período que va desde la finalización de la ISI hasta 1991, Colombia logra mantener una tasa media anual de crecimiento (3,5%) que, si bien es inferior a la que registró en etapas anteriores de su desarrollo industrial, es más elevada que la que muestra Chile (1,4% anual).

En estos contextos diferentes, Chile muestra una caída apreciable de los sectores en los cuales el rol de las ETS es protagónico ("P").

Adentro de este conjunto son las ramas productoras de bienes de capital y de consumo duradero las que sufrieron las contracciones más relevantes. En Chile esas ramas pasaron de 17,7% del PBI manufacturero en 1972 al 5,9% en 1991.

En particular el sector automotor chileno pasa de 8,0% a apenas 1,9% del total de la producción manufacturera.

Por el contrario, en Colombia el peso de los sectores metalmecánicos se mantiene inalterado y la producción de equipos de transporte incrementa su importancia relativa, creciendo en 5,7% anual entre 1973 y 1991 (es decir, más del promedio de la industria).

Los sectores en los cuales el rol de las ETs es coadyuvante

4. Véase al respecto el estudio de Benavente, Crespi, Katz y Stumpo en este mismo volumen.

("C") incrementan su peso relativo de forma apreciable en los dos países. Sin embargo, vale la pena observar que el incremento relativo es bastante más marcado en el caso de Chile.

El aumento de los sectores "C" se debe tanto a la expansión de las ramas ligadas a la producción de alimentos y bebidas como a las industrias de *commodities*. En los dos casos se trata de sectores procesadores de recursos naturales.

El conjunto de ramas en las cuales el rol de las ETs es marginal ("M") presenta un retroceso bastante claro en ambos casos.

b) *De 1991 en adelante*

Entre 1991 y 1996 la producción manufacturera se incrementa en los dos países, pero con una clara diferencia en las tasas de crecimiento: 36% en Chile (6,3% anual) y 14,3% en Colombia (2,7% anual).

Los sectores "P" incrementan su participación en la producción manufacturera sólo en el caso de Colombia.

Es interesante observar que este país era, en los dos casos considerados, el que presentaba la participación menor de esos sectores a comienzos del período bajo análisis: 22,0% contra el 30,7% de Chile. Por el contrario, en 1996, la situación se ha revertido y los sectores "P" han adquirido en Colombia un peso relativo mayor que en el caso de Chile.

Esta situación se debe esencialmente al comportamiento de las ramas productoras de bienes de capital y de consumo duradero, que pasan en Colombia del 9,4% al 12,7% del total de la producción manufacturera. En particular, el sector de equipos de transporte crece en un 15,5% anual llegando casi a duplicar su peso en el conjunto manufacturero.

Un incremento, si bien menor, en la importancia relativa de esas ramas se observa también en Chile, donde la metal-mecánica/electrónica crece en un 10,2% anual y los equipos de transporte en un 7,1% anual.

Los sectores "C" incrementan levemente su peso en la estructura industrial, tanto en Chile (donde el aumento se concen-

tra en los alimentos y bebidas) como en Colombia (en este caso se mantiene el peso de los alimentos y crece el de los *commodities*).

Finalmente, los sectores "M" continúan reduciéndose en términos relativos en los dos países.

El Índice de Cambio Estructural⁵ (ICE) del Cuadro 1 nos da una primera idea de la intensidad de los cambios que se llevaron adelante en la estructura industrial de los dos países. Los valores encontrados nos muestran la presencia de modificaciones en la estructura industrial más intensas en el caso de Chile, tanto entre 1972 y 1991 (0,44 versus 0,30) como entre 1991 y 1996 (0,21 versus 0,17).

2. Productividad del trabajo

a) *Las tendencias hasta 1991*

El análisis de los datos relativos a la productividad del trabajo⁶ (Cuadro 2) nos muestra la presencia de situaciones bastante dispares.

Para el conjunto del sector manufacturero encontramos un crecimiento muy modesto en Chile (apenas 0,5% anual) y un aumento más consistente en Colombia (+2,7% anual).⁷

En este contexto, los sectores "P" presentan en Chile un incremento superior al promedio de la industria. Sin embargo, esto se explica a través del comportamiento de los sectores que hemos definido como "Otros protagónicos",⁸ mientras que

5. El indicador utilizado es el Index of Structural Change elaborado por la United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) a los fines de medir la intensidad (no la "dirección") de las variaciones en la composición del valor agregado industrial.

6. La productividad del trabajo ha sido calculada como valor agregado por persona ocupada.

7. De cualquier manera este incremento es inferior al que se había registrado en la etapa anterior de crecimiento de la industria colombiana.

8. Se trata de los sectores "Química fina" (CIU 352), "Caucho" (CIU 355), "Tabaco" (CIU 314) y "Vidrio" (CIU 362).

CUADRO 1
Nivel y composición del valor agregado

	<i>Chile</i>			<i>Colombia</i>		
	<i>1972</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>1973</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>
COMPOSICIÓN VALOR AGREGADO	%	%	%	%	%	%
PROTAGÓNICO						
Metalmecánica/Electroelectrónica	9,7	4,0	4,9	5,8	5,8	6,2
Equipos de transporte	8,0	1,9	2,0	2,5	3,6	6,5
Otros	13,0	17,7	16,3	13,8	13,7	12,3
SUBTOTAL	30,7	23,7	23,2	22,0	23,1	25,0
COADYUVANTE						
Alimentos y bebidas	21,3	29,9	32,4	26,9	28,0	29,5
<i>Commodities</i>	14,4	19,5	17,9	13,9	18,9	19,4
SUBTOTAL	35,7	49,4	50,3	40,8	46,9	48,9
MARGINAL	33,6	27,0	26,6	37,2	30,0	26,0
TOTAL	100	100	100	100	100	100
VARIACIÓN VALOR AGREGADO	100	130,3	177,1	100	186,6	213,3
ÍNDICE DE CAMBIO ESTRUCTURAL		0,44	0,21		0,30	0,17

CUADRO 2
Productividad

	<i>Chile</i>			<i>Colombia</i>		
	<i>1972</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>	<i>1973</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>
VARIACIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD						
PROTAGÓNICO						
Metalmecánica/Electroelectrónica	100	82,7	134,6	100	141,4	166,9
Equipos de transporte	100	80,1	81,4	100	212,0	424,6
Otros	100	158,2	142,0	100	172,1	169,8
SUBTOTAL	100	140,3	147,7	100	163,2	194,6
COADYUVANTE						
Alimentos y bebidas	100	88,8	100,5	100	145,5	156,2
<i>Commodities</i>	100	155,5	188,5	100	189,3	213,0
SUBTOTAL	100	107,1	122,7	100	160,5	175,1
MARGINAL	100	90,8	106,5	100	143,1	171,4
TOTAL	100	109,0	125,5	100	160,4	191,3
VARIACIÓN VALOR AGREGADO	100	130,3	177,1	100	186,6	213,3

FUENTE: CEPAL, Programa PADI.

la metalmecánica muestra una caída de la productividad de alrededor 1% anual.

Por el contrario en Colombia, dentro de los sectores "P" se registra un incremento de 1,9% anual en la metalmecánica y de 4,3% anual en los equipos de transporte.

Dentro del conjunto de los sectores "C" se destaca el desempeño de los *commodities*, en contextos diferentes. En efecto los sectores "C" muestran un pequeño incremento en Chile (apenas 0,4% anual) y uno bastante más consistente en Colombia (2,8% anual).

Al mismo tiempo los *commodities* registran mejoras de productividad superiores al promedio, tanto de los sectores "C" como del total de la industria manufacturera en los dos países: 2,4% en Chile y 3,6% anual en Colombia.

En los sectores "M", en los dos casos, encontramos un desempeño inferior al promedio de la industria manufacturera. Sin embargo, mientras Chile muestra una caída de la productividad, en Colombia en esos sectores se manifiesta un resultado positivo.

b) De 1991 en adelante

En los años más recientes, en los dos países, el desempeño de este indicador es claramente más positivo en comparación con el período anterior y el incremento promedio anual es, en ambos casos, de 3,6%.

En los sectores en los cuales el rol de las ETs es protagónico, los incrementos de productividad son particularmente elevados en Chile en la metalmecánica (12,9% anual) y en Colombia en los equipos de transporte (14,9% anual).

También los sectores "C" muestran incrementos de productividad; sin embargo, sus valores son inferiores, en ambos países, a los promedios del conjunto industrial. Además, en el caso de Chile, los "Alimentos y bebidas" recién en 1996 logran alcanzar el mismo nivel de productividad que presentaban en 1972.

Finalmente, también los sectores "M" registran un incre-

mento de la productividad. Sin embargo, hay que observar que, en Chile, el valor que muestra este indicador es superior, en 1996, apenas en un 6,5% al de 1972.

3. Cambios en la inserción internacional

Los cambios en la inserción internacional de los dos países bajo estudio (resumidos en los Cuadros 3 y 4) una vez más nos presentan a la vez algunos elementos en común y otros muy diferentes:

a) *Coefficientes de exportación y de importación*

En el caso de Chile encontramos un aumento muy fuerte de los coeficientes de exportación, tanto entre 1972 y 1991 como de ahí en adelante: de un valor de 3,8 en 1972 se pasa a 21,6 en 1991 y a 28,6 en 1996.

Si bien los coeficientes más elevados se refieren a los *commodities* (46,8 en 1996), el incremento más elevado se registra en los sectores "M" (textiles, calzado, cuero, zapatos, etc.).

En Colombia el incremento de esos coeficientes es bastante más modesto, hasta 1991, en comparación con el caso anterior, y en los años sucesivos se registra una clara disminución del coeficiente global, que pasa de 13,0 a 9,9 en 1996.

Esta caída se explica esencialmente a través del desempeño de los sectores "M" que representan las exportaciones industriales tradicionalmente más importantes en Colombia (textiles, prendas, calzado, cuero, etc.). Sin embargo, también los alimentos muestran una reducción de su coeficiente de exportación. Los incrementos que encontramos en los otros bloques (los sectores "P" y los *commodities*) evidentemente no son suficientes para compensar la caída de los otros sectores.

Por el lado de los coeficientes de importación, encontramos incrementos muy sostenidos que acompañan aquellos de los coeficientes de exportación.

Chile, a comienzos del período considerado, presentaba el

valor más elevado para el conjunto del sector manufacturero: 26,8% contra el 16,9% de Colombia.

Entre 1972 y 1991 ese valor llega casi a duplicarse en el caso de Chile; y en los sectores "P" el incremento es de 214%: de 45,9 en 1972 a 144,2 en 1991.

Este último incremento está relacionado esencialmente con el comportamiento de las ramas productoras de bienes de capital y de consumo duradero. En particular, el valor del coeficiente de importación para el conjunto metalmecánico/electrónico era, en 1972, 82,0 y, en 1996, llegó a 546,7; en el sector automotor se pasó de un coeficiente de 49,2 en 1972 a uno de 508,8 en 1996.

En los últimos cinco años considerados, los coeficientes de importación siguieron incrementándose, con la excepción del de los *commodities* que, de cualquier manera, se sitúa en valores muy elevados.

Incluso hay un claro incremento del valor relativo a los alimentos que se había reducido fuertemente entre 1972 y 1991.

En el caso de Colombia, entre 1973 y 1991, el incremento del coeficiente de importación relativo al total de la industria no es muy elevado e incluso es inferior al de aquel de exportación. Por el contrario, a partir de 1991 la relación entre importaciones y valor bruto de producción se incrementa fuertemente. En particular, en los sectores "P", cuyo coeficiente había quedado casi sin variaciones hasta 1991, en los últimos 5 años considerados ese valor crece en un 40% (en especial en los equipos de transporte pasa de 38,9 en 1991 a 60,8 en 1996); en los alimentos crece en un 136% y en los sectores "M" (donde tradicionalmente se han concentrado la mayoría de las exportaciones industriales del país) el aumento es de 125%.

b) *Balance comercial*

El último indicador considerado en el Cuadro 3 refleja los elementos hasta ahora subrayados. Partiendo de déficits parecidos (para el conjunto de la industria) en los dos casos, en-

contramos un fuerte empeoramiento del saldo comercial en Chile que se profundiza en los últimos cinco años; un incremento menor del déficit en Colombia hasta 1991 y un empeoramiento muy fuerte del mismo de ahí en adelante.

En ambos países, los sectores en los cuales el rol de las transnacionales es protagónico concentran la mayor parte del resultado negativo. En Chile el déficit para esos sectores se incrementa en 2.149% (1972-1996) y en Colombia en un 925% (1973-1996).

Por el otro lado, en los sectores "C", mientras en Chile se pasa de una situación de déficit en 1972 a un superávit en 1996, en el caso de Colombia el déficit comercial se incrementa notablemente en el período considerado.

En los sectores en los cuales el rol de las multinacionales es marginal, en cambio, se profundiza el déficit de Chile (de -76 millones de dólares en 1972 a -1.380 en 1996) y en Colombia, por el contrario, el desempeño es diferente en el sentido de que se observa un incremento notable del superávit hasta 1991 y una abrupta reducción del mismo en los últimos años.

c) Composición de las exportaciones y de las importaciones

Al comienzo del período considerado, la composición de las exportaciones (Cuadro 4) era bastante diferente en los dos países. En primer lugar, hay que observar que, en el caso de los sectores "P", si bien se trata de porcentajes claramente inferiores a los que se habían observados para países de mayor tamaño relativo (Argentina, Brasil y México), los valores de Colombia son superiores a los que encontramos en el caso de Chile. En el caso de los sectores "M", es aun mayor la diferencia entre los dos países (5,73% en 1972 en Chile y 57,8% en 1973 en Colombia).

Por el contrario, en Chile la estructura del comercio exterior manufacturero era bastante más orientada hacia los sectores en los cuales el rol de las transnacionales es coadyuvante.

Al final del período, pese a los cambios que se menciona-

CUADRO 3
Indicadores del sector externo

	<i>Chile</i>			<i>Colombia</i>		
	1972	1991	1996	1973	1991	1996
COEFICIENTE DE EXPORTACIÓN						
Protagónico	0,9	8,5	14,4	3,6	6,7	8,4
Alimentos	5,2	25,8	3.0,76	4,8	4,6	4,2
<i>Commodities</i>	13,7	35,8	46,8	5,6	12,6	15,1
Marginal	0,7	15,7	23,1	12,8	28,9	14,0
TOTAL	3,8	21,6	28,6	7,4	13,0	9,9
COEFICIENTE DE IMPORTACIÓN						
Protagónico	45,9	144,2	221,3	44,8	46,1	64,4
Alimentos	22,4	7,5	11,8	2,5	2,5	5,9
<i>Commodities</i>	34,8	61,3	75,39	40,7	41,3	40,8
Marginal	9,5	28,0	54,7	4,4	5,6	11,5
TOTAL	26,7	50,2	77,2	16,9	20,8	29,1
BALANCE COMERCIAL						
Protagónico	-342	-3.165	-7.692	-449	-1.779	-4.601
Alimentos	-118	749	1.249	44	142	-162
<i>Commodities</i>	-83	-570	-977	-286	-1.236	-1.639
Marginal	-76	-386	-1.380	157	1.256	207
TOTAL	-618	-3.373	-8.800	-534	-1.617	-6.194

FUENTE: CEPAL, Programa PADI.

rán más adelante, siguen existiendo diferencias de este tipo entre los dos países.

En los últimos cinco años, en las exportaciones se incrementa el peso de los sectores "P" en ambos países. Sin embargo, en Colombia el incremento es más elevado, en particular en el sector de "equipos de transporte", que pasa de 2,2% en 1991 a 5,1% del total.

Los sectores "C" reducen su importancia relativa en Chile, pero siguen representando la gran mayoría de las exportaciones industriales de este país (alrededor de 70%).

Por el contrario, en Colombia, son los sectores "M" los más relevantes por su peso en las exportaciones industriales, si bien en los últimos años su importancia se ha reducido notablemente.

En las importaciones vale la pena destacar el peso muy relevante en los dos casos de los sectores "P" (entre 55% y 60% del total); una reducción del porcentaje de los sectores "C" en ambos países y un incremento notable del porcentaje relativo a los sectores "M" en Chile.

IV. REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL Y ETs EN CHILE

Los rasgos centrales de la reestructuración del sistema manufacturero en Chile son la desindustrialización protagonizada por las ETs en los años setenta, y la posterior reorientación "hacia afuera", a través de inversiones en ramas intensivas en recursos naturales, en que las ETs participaron como actores coadyuvantes.

En las páginas siguientes analizaremos los cambios principales en la política económica y su impacto sobre el aparato productivo industrial y el comportamiento de las ETs.

CUADRO 4
Composición de las exportaciones e importaciones

	<i>Chile</i>			<i>Colombia</i>		
	<i>1972</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>	<i>1973</i>	<i>1991</i>	<i>1996</i>
COMPOSICIÓN EXPORTACIONES						
Protagónico	6,3	7,8	10,3	9,5	11,2	21,6
Alimentos	34,8	41,4	39,2	21,6	11,2	12,3
<i>Commodities</i>	53,1	31,5	31,0	11,1	20,1	29,9
Marginal	5,7	19,3	19,4	57,8	57,5	36,2
TOTAL	100	100	100	100	100	100
COMPOSICIÓN IMPORTACIONES						
Protagónico	48,4	56,9	58,9	51,6	48,2	56,4
Alimentos	21,3	5,2	5,6	4,8	3,7	5,9
<i>Commodities</i>	19,0	23,2	18,5	35,1	41,1	27,6
Marginal	11,3	14,8	17,0	8,5	7,0	10,1
TOTAL	100	100	100	100	100	100

FUENTE: CEPAL, Programa PADI.

1. Reforma estructural, desindustrialización y recuperación productiva (1973-1990)

1.1. *La estructura industrial*

Este primer período puede ser dividido en dos etapas. Una que va de 1973 a 1983 caracterizada por un fuerte proceso de reformas estructurales, cuyas consecuencias fueron bastante negativas para el sector industrial, y una segunda que va de 1984 a 1990, en la cual se revierten parcialmente algunas de las medidas tomadas en la etapa anterior y la producción industrial se recupera notablemente.

En la primera fase se llevó adelante en primer lugar una política de estabilización, cuyos rasgos principales fueron: a) eliminación de los controles estatales sobre los precios; b) fuerte devaluación del tipo de cambio para eliminar el déficit de la balanza de pago; c) control estricto de los salarios y desarticulación de los sindicatos; d) adopción de una política monetaria contractiva basada en la reducción del déficit fiscal (Ramos, J., 1986).

Como consecuencia de estas medidas, la producción industrial entró en una fase de clara recesión por falta de demanda. Esta recesión se agudizó aun más cuando, a mediados de 1975, el gobierno decidió intensificar la política contractiva disminuyendo el gasto fiscal otro 28% en términos reales.

Al mismo tiempo se implementó una política de apertura comercial que llevó los aranceles de un promedio de 105% en 1973 a 10% en 1979 (Díaz, A., 1996). Sin embargo, entre 1973 y 1976, el cambio real subió y este hecho limitó el impacto de la reducción arancelaria sobre las importaciones.

A partir de junio 1976 se realizaron varias revaluaciones de la moneda nacional, en el marco de una política dirigida hacia el control de la inflación, que llevaron a un notable empeoramiento de la cuenta corriente del balance de pago.

Después de un breve período de recuperación, la economía entra nuevamente en una fase de aguda recesión en 1981. La apreciación cambiaria, las altas tasas de interés internas, el

nivel de endeudamiento alcanzado por las empresas (consecuencia de la elevada liquidez internacional en los años anteriores y de la liberalización financiera que experimentó el país) llevaron, en un contexto internacional caracterizado por la crisis de la deuda externa, a una fuerte caída de la producción industrial.

Este conjunto de medidas y las dos recesiones tuvieron un impacto particularmente negativo sobre el sector industrial. El producto cayó en un 22% entre 1972 y 1982 (33% entre 1972 y 1975), miles de establecimientos cerraron, se perdieron alrededor de 180.000 puestos de trabajo y, en sectores que habían sido claves en la etapa de ISI (como la metalmecánica), se llegó incluso a la exportación de maquinarias que eran parte del *stock* de capital físico (Díaz, A., 1996).

Las empresas transnacionales manufactureras han tenido un papel determinante en la contracción del sistema industrial chileno durante la etapa que se extendió hasta mediados de los años ochenta. Los sectores donde su presencia es predominante bajaron significativamente su participación en el producto industrial, y quedaron a un nivel relativo que prácticamente no se ha recuperado durante la fase de fuerte crecimiento posterior.

Los casos más dramáticos han sido los de empresas que rápidamente abandonaron la producción local durante los setenta, y pasaron a dedicarse a la comercialización interna de bienes importados desde sus matrices o desde otras filiales de su red internacional. En esos casos la "reconversión" se ha resumido esencialmente en el desarrollo de actividades subsidiarias, tales como distribución, marketing y asistencia técnica. Las montadoras de vehículos y las empresas de productos electrónicos de consumo son casos ejemplares de ese comportamiento. Entre otras, abandonaron o redujeron drásticamente la producción local la Fiat, la Peugeot, la Renault, la Citroën, la GM, la Ford, la Philips y la General Electric.

En otros casos, la reconversión ha sido mas lenta y parcial, pero igualmente implicó una fuerte reducción del valor agregado internamente, mediante un acentuado incremento

en los coeficientes importados y, en la mayoría de los casos, sin una contrapartida de aumento de las exportaciones.

Pese a eso, y al costo social que provocó, varios expertos en la economía industrial chilena reconocen que la parcela sobreviviente de las empresas industriales en alguna medida se fortaleció durante esa fase. En este sentido, el período habría involucrado una racionalización de la producción, en que más allá de la desverticalización productiva se reorganizó el trabajo —en base a fuertes despidos y a un fuerte costo social— y se produjo una reorganización de la base técnica y organizacional en las empresas (Díaz, A., 1996; Agacino, Rivas y Román, 1992; Castillo, Dini y Maggi, 1996).

A partir de 1983, el contexto de política económica se modifica profundamente. Se introducen algunas regulaciones en mercados estratégicos (tasa de interés, salario mínimo, bandas de precios agrícolas, tarifas públicas); se realiza una serie de devaluaciones de la moneda nacional; se vuelven a elevar los aranceles de 10% a 25% (hasta 1985) (Díaz, A., 1996).

Estas medidas llevaron a un incremento de la protección que claramente favoreció a la industria, que, a partir de 1983 volverá a mostrar tasas positivas de crecimiento. Entre 1983 y 1990, el PIB total de la economía se incrementó en un 6,0% anual y el producto industrial en un 6,4% anual.

Esta fase de recuperación parece haber tenido dos características básicas.

Primero, no se han procesado en la mayoría de las ramas manufactureras chilenas reconversiones de plantas industriales buscando la exportación, y tampoco parece haber ocurrido la integración de las plantas locales con redes de producción globalizadas. Hubo en el período un fuerte crecimiento del empleo, y consecuente caída en la productividad media del trabajo.

Eso sería indicativo de que la industria chilena sobreviviente de la crisis no habría pasado durante los ochenta por un proceso de reestructuración importante. Las empresas parecen haberse caracterizado esencialmente por la utilización de la capacidad productiva que estuvo ociosa durante la fase

anterior. En eso se pueden incluir tanto las nacionales como las extranjeras: No hay indicaciones de que las últimas (Nestlé, Goodyear, Ciba-Geigy, Roche, Dow Chemical, etc.) se hayan diferenciado de las empresas locales en su comportamiento básico frente a las inversiones y a la modernización, y también estuvieron muy pasivas.

Lo anterior es sorprendente, porque el crecimiento acelerado suele incrementar la productividad (ley de Verdoorn). El tema queda polémico y abierto a nuevas investigaciones. Entre los fundamentos para las dudas están, por ejemplo, evidencias sobre el proseguimiento del ajuste en el sistema industrial durante esa fase, mediante dispositivos como la especialización a través de la subcontratación de materias primas y partes, y la externalización de los servicios de apoyo a las empresas (Díaz, A., 1996).

Segundo, y tal como se destaca en la sección anterior, hay que resaltar que el comportamiento en términos de productividad ha sido muy dispar según los sectores, y que en los *commodities* (destacadamente la celulosa y algunos alimentos) la productividad se ha elevado en forma acentuada. A este incremento en la productividad se asocia intensa actividad inversionista, fuertemente apoyada por el mecanismo de conversión de deuda externa en inversiones, como veremos más adelante.

En el nuevo perfil de producción que ha adquirido en los últimos veinte años el sector manufacturero, son las plantas procesadoras de celulosa, harina de pescado, conservas, alimentos congelados, etc., las que contribuyen en forma significativa al "modelo exportador" chileno.

Las empresas extranjeras tuvieron participación entre coadyuvante y marginal en ese proceso. En la celulosa, participan de coadyuvante el *joint-venture* Shell/Scott Paper, la suiza Attisholz y la Simpson Paper (asociada de forma minoritaria a la nacional CMPC). Ya en el sector de alimentos dicha participación es muy inferior, cabiendo el liderazgo de la producción exportadora al capital local (la participación más relevante de las ETs en alimentos está en la producción para

el mercado doméstico, como son los casos de Nestlé, Coca-Cola, etc.). Es interesante señalar que la pequeña importancia de las ETs en las inversiones manufactureras contrasta con las importantes inversiones extranjeras en otros sectores, destacadamente el cobre y las telecomunicaciones, las “estrellas” del proceso de privatizaciones y de conversión de la deuda externa chilena. Entre 1986 y 1992, apenas 223 entre los 1.800 millones de dólares de ingreso de inversiones extranjeras directas se dirigirán al sector manufacturero.

1.2. *El nuevo marco regulatorio y su impacto sobre la IED*

El primer Estatuto de la Inversión Extranjera fue promulgado a través del Decreto con fuerza de Ley 437 en 1954, que establecía un conjunto de exenciones de tipo arancelario para los inversores extranjeros. Posteriormente, en 1960 se amplió la definición de las actividades a las cuales podían acceder las empresas extranjeras.

Sin embargo, con la adhesión, en 1970, de Chile al Pacto Andino y con la incorporación a la legislación nacional de la Decisión 24, el régimen que regulaba la entrada de capitales se volvió mucho más restrictivo.

A partir de 1974 se quiso asignar a la inversión extranjera un papel mucho más determinante respecto al que había tenido en los años anteriores. Para estos fines, en ese año se promulgó el Decreto Ley 600 que establecía la igualdad de trato entre inversionistas nacionales y extranjeros; el libre acceso a los diversos mercados y sectores económicos; la eliminación de plazos para la remisión de utilidades y la posibilidad, para el inversor extranjero, de optar por un régimen tributario especial.

Pese a lo anterior, el flujo de inversiones que se generó a partir de la nueva legislación no fue particularmente relevante. Entre 1974 y 1981 fueron aprobados 714 proyectos de IED por un monto total comprometido de 6.484 millones de dólares en valores corrientes (Rozas, P., 1992).

De éstos, la gran mayoría se concentró en unos pocos pro-

yectos mineros (el 84,7%), mientras que porcentajes menores se dirigían hacia los servicios financieros (6,5%) y la industria (6,4%).

En este último caso, la tendencia que prevaleció fue la de adquirir empresas ya consolidadas en la economía chilena. En efecto, de los 15 principales proyectos industriales aprobados entre 1974 y 1981 (que representan el 51% de los montos autorizados para ese sector) diez corresponden a ese tipo de operación (38% del total autorizado) y sólo cinco se refieren a la creación de nuevas empresas.

De esta forma, el grupo británico Blue Circle Industries PLC compró Cemento Melón S.A.; British American Tobacco adquirió el control de la Compañía Chilena de Tabacos S.A.; Diamond Shamrock compró los activos de la Petroquímica S.A., empresa estatal perteneciente a la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO); Goodyear adquirió General INSA S.A. y el grupo suizo Schmidheiny compró Cemento Polpaico.

Es importante observar también que las últimas tres empresas consideradas eran firmas estatales privatizadas. Además, en todos los casos mencionados, una característica común es representada por la posición de oligopolio con la cual contaban las empresas adquiridas en sus respectivos mercados.

En los años siguientes, la información disponible nos muestra que la relevancia del DL 600 quedó prácticamente invariada para el conjunto de la economía. Si consideramos el período 1982-1989, podemos observar que los flujos totales de capitales ingresados como IED son superiores a los de la etapa anterior. Sin embargo, esto se debió esencialmente a los tiempos de maduración de las principales inversiones mineras que hicieron que montos comprometidos en un subperíodo ingresaran en el siguiente; en efecto, si tomamos en cuenta los montos autorizados en los dos subperíodos, entonces resulta evidente que la cantidad de IED comprometida no se modificó y además estuvo asociada con inversiones, en promedio, de menor envergadura.

En valores constantes, a precios de 1985, entre 1974 y 1981 fueron autorizados 5.121 millones de dólares con un promedio de 7,2 millones por proyecto; en cambio entre 1982 y 1989 el total fue de 5.616 millones y el promedio de 5,9 millones.

CUADRO 5
Flujos de IED total en millones de dólares de 1985 (DL 600)

	<i>Autorizada</i>	<i>Materializada</i>
1974-1981	5.121	1.100
1982-1989	5.616	2.576

FUENTE: Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Chile.

En esta segunda etapa, si bien la minería siguió representando el principal destino de los flujos de IED (56,5% de los montos autorizados), se incrementó tanto el peso de los servicios (24,1%, esencialmente financieros) como el de la industria (16,6%).

En cambio, las características de los proyectos de inversión en el sector manufacturero se mantuvieron esencialmente inalterados. En la mayoría de los casos se trató de compras de empresas ya existentes (o de participaciones en las mismas) con una fuerte posición (a menudo oligopólica) en el mercado interno (Sociedad de Productores de Leche S.A. SOPROLE; Vidrios Lirquén S.A.; Empresa Nacional de Explosivos S.A. ENAEX; Compañía Cervecerías Unidas S.A. CCU) o de operaciones de reestructuración administrativa por parte de ETs ya operantes en el país (es el caso de la Swedish Match Holding y de su empresa Compañía Chilena de Fósforos S.A.).

CUADRO 6
Composición de la Inversión Extranjera Directa autorizada
al amparo del DL 600

	<i>1974-1981</i>	<i>1982-1989</i>
Agricultura/Silvicultura/Pesca	0,3	1,7
Minería	84,7	56,5
Industria	6,4	16,6
Servicios	6,5	24,1
Construcción	1,6	0,9
Transporte y Comunicaciones	0,1	0,2
Energía	0,0	0,0
<i>Total</i>	100,0	100,0

FUENTE: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Chile y del Comité de Inversiones Extranjeras.

Dos de los proyectos aprobados en esos años en el marco del DL 600 están relacionados con la creación de nuevas empresas productoras de celulosa para la exportación; sin embargo, la mayor parte de la inversión, en ambos casos, se realizó al amparo de otro marco regulatorio: el de la conversión y capitalización de la deuda externa.

El Capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile fue introducido en 1985 a los fines de promover la IED y disminuir la deuda externa.

La economía chilena se recuperó notablemente entre 1976 y 1981, como vimos anteriormente; sin embargo, las altas tasas de crecimiento se sustentaron en los recursos captados por el sector privado en los mercados internacionales. Esto llevó a cuadruplicar el monto de la deuda externa en seis años. Este modelo de crecimiento se acabó definitivamente con los cambios en los mercados internacionales que desembocaron en la crisis de la deuda.

Es en ese contexto que se introdujo el mencionado Capítulo XIX, que estableció un mecanismo por el cual un inversionista

extranjero podía comprar títulos de la deuda externa chilena, pagando precios de mercado ampliamente inferiores a los valores nominales; el Banco Central canjeaba esos títulos, según su valor nominal (menos un descuento), por otros en pesos transables en el mercado de capitales. De esta forma las empresas extranjeras podían utilizar en una inversión los títulos adquiridos.

El flujo de IED ingresado, entre 1985 y 1989, bajo esta normativa, fue ampliamente superior al que entró en el marco del DL 600 en el mismo período: 2.046 millones de dólares contra 4.523, en valores constantes de 1985.

A diferencia de la otra normativa sobre IED, los fondos ingresados con canje de títulos de la deuda externa se dirigieron principalmente hacia la industria (40,2%), la agricultura/silvicultura/pesca (20,6%) y sólo en menor medida hacia la minería (20,6%).

La información relativa a los proyectos aprobados en el sector manufacturero nos muestra una clara orientación hacia las ramas productoras de *commodities*, en particular hacia la celulosa.

Del total de 1.299,6 millones de dólares en valores corrientes aprobados entre 1985 y 1989, alrededor de 800 (es decir, el 61,6%) estaban dirigidos al desarrollo de dos nuevas plantas de celulosa y a la compra por parte de Carter Holt Harvey Co. del 50% de las acciones de la Compañía de Petróleos de Chile S.A. COPEC (cuyas actividades principales se desarrollan el área forestal y en la producción de celulosa).

En definitiva, la información relativa a la IED nos muestra que las operaciones que se realizaron, entre 1974 y 1989/90, en el marco del DL 600, se orientaron sólo en un porcentaje no muy relevante hacia la industria, y estuvieron dirigidas esencialmente hacia la compra de empresas ya existentes y con una posición consolidada en la economía chilena. Al mismo tiempo, esas empresas contaban con una fuerte posición en sus respectivos mercados y en no pocos casos se trató de empresas públicas privatizadas.

Por el otro lado, las inversiones efectuadas utilizando el mecanismo previsto en el Capítulo XIX canalizaron hacia la

industria una cantidad bastante más relevante de recursos que, en su gran mayoría, se dirigieron hacia actividades procesadoras de recursos naturales (en primer lugar, celulosa).

Este último mecanismo, si bien se ha revelado bastante más efectivo en comparación con el DL 600 a la hora de generar interés por parte de los inversores extranjeros, ha sido bastante cuestionado.

En realidad, por un lado, es cierto que contribuyó a disminuir la deuda externa chilena y, al mismo tiempo, a atraer capitales hacia proyectos nuevos. Por el otro lado, se sostiene que la economía chilena está pagando un sobreprecio por los títulos de la deuda, en el momento en el cual los paga a su valor nominal, siendo su precio en el mercado internacional ampliamente menor (Rozas, P., 1992).

Igualmente se argumenta que el efecto neto sobre el balance de pago podría ser negativo, tanto en la medida en que la menor entrada de divisas (por la sustitución de inversión entre DL 600 y Capítulo XIX) sea superior al ahorro de intereses (por reducción de la deuda externa), como en la medida en que el retiro del capital y la remisión de utilidades supere (después de unos años) el ahorro de divisas obtenido con la disminución de la deuda (Errazuriz, E., 1987).

En efecto, el hecho de que las inversiones se hayan orientado esencialmente hacia sectores en los cuales Chile cuenta con ventajas en términos de calidad y disponibilidad de recursos (forestal, pesquero, celulosa) puede hacer pensar que, siendo sectores atractivos, las inversiones podrían haber llegado también con un marco menos favorable, pero muy probablemente con varios años de atraso.

2. La nueva fase de crecimiento: 1991-1996

2.1. *Los cambios en el aparato productivo*

En la etapa actual se consolidó el crecimiento del sector industrial. Mientras que en la fase anterior el incremento de

la producción se basó sobre todo en la utilización de la capacidad ociosa, a partir de fines de los años ochenta se llevaron a cabo importantes proyectos de inversión (esencialmente en los sectores de *commodities*).⁹

La nueva etapa puede también estar involucrando cambios importantes en las funciones de producción. Las más recientes investigaciones respecto al tema dan indicaciones positivas en esa dirección (por ejemplo, Castillo, Dini y Maggi, 1996). Entre ellas vale la pena mencionar una investigación realizada en el ámbito de la CEPAL, que encontró en un importante conjunto de empresas transnacionales un proceso de introducción de nuevas técnicas organizacionales, dirigidas a la obtención de progresos en productividad y en calidad (Calderón, 1994).

Al mismo tiempo, hay que observar que las inversiones mencionadas fueron apenas suficientes para que se mantuvieran las tasas de crecimiento alcanzadas entre 1983 y 1990: la producción industrial se incrementó en un 6,3% anual entre 1991 y 1996.

Por el otro lado, el PIB total creció ahora más rápidamente, alcanzando un promedio anual de 7,0% en los años que estamos considerando. Por lo tanto, el peso de la industria en PBI se redujo de 17,6% en 1991 a 16,1% en 1996.

La composición de las exportaciones industriales (sin incluir la producción industrial de cobre), como vimos anteriormente, nos indica que se había realizado, por lo menos hasta 1991, una cierta diversificación que llevó a una caída del peso relativo de los *commodities* y al incremento de la importancia de los sectores "P" y "M" (calzado, textiles, cuero, muebles, etc.). Al mismo tiempo, las exportaciones habían crecido a tasas superiores a las de importaciones.

Sin embargo, entre 1991 y 1996, no sólo esta tendencia no se confirma, sino que hay algunas señales que pueden estar indicando una reversión de la misma.

9. En efecto, la formación bruta de capital fijo para el conjunto de la economía se incrementa en 7,3% anual entre 1988 y 1994; su peso se incrementa en ese período de 20,8% a 26,3% del PBI.

Las importaciones crecen, en valores nominales, a tasas más elevadas que las de las exportaciones, mientras que, tanto en el período 1974-1981 como entre 1982 y 1991, se había dado un fenómeno opuesto.

Los coeficientes de exportación e importación confirman este cambio. Tanto entre los años 1974 y 1981 como en el período 1982-1991 los primeros se habían incrementado, en términos relativos, más que los segundos; además en el segundo subperíodo el coeficiente de importación relativo al conjunto manufacturero había disminuido.

Por el contrario, no sólo ese coeficiente se incrementa nuevamente a partir de 1991, sino que además lo hace con tasas más elevadas que las que presenta el de exportación.

Probablemente la apreciación cambiaria en términos reales que se verifica en esos años es un elemento que influye sobre esos indicadores del sector externo; pero al mismo tiempo los resultados mencionados pueden estar indicando una cierta debilidad del modelo de crecimiento chileno. Una debilidad que se manifiesta también con los déficits, cada vez más grandes, que presenta el balance comercial industrial (cuyo resultado negativo se incrementa en un 161% en dólares corrientes en los últimos cinco años considerados).

2.2. *Los flujos de IED*

Después de 1990, el Capítulo XIX perdió de significación como instrumento para captar IED (una vez que los valores de mercado de los títulos de la deuda se acercaron al valor nominal de los mismos) y al mismo tiempo se incrementaron los flujos de capitales que ingresaron a través del DL 600.

La mayoría de los fondos, así como en los años anteriores, se dirigió hacia el sector minero, seguido en orden de importancia por los servicios y la industria.

Así como se había observado en el caso del Capítulo XIX en el interior del sector manufacturero las inversiones estuvieron asociadas a ramas intensivas en recursos naturales.

CUADRO 7

Composición de la de IED autorizada al amparo del DL 600

	<i>1991-1996*</i>
Agricultura/Silvicultura/Pesca	2,0
Minería	48,6
Industria	14,3
Servicios	26,3
Construcción	1,1
Transporte y Comunicaciones	2,4
Energía	5,3
<i>Total</i>	100

FUENTE: Banco Central de Chile.

* Cifras provisorias al 31 de diciembre de 1996.

3. Determinantes y perspectivas en el caso de Chile

Del análisis realizado hasta ahora, surgen los principales determinantes de la evolución de la industria chilena y del comportamiento de las ETs.

El primer elemento para destacar es representado por el hecho de que el sistema industrial ha sido muy castigado entre mediados de los setenta y mediados de los ochenta por la combinación entre aspectos macroeconómicos negativos y la radical liberalización económica. Entre 1974 y 1981, además de un crecimiento económico apenas moderado y sobre todo inestable, el sector manufacturero ha sido muy afectado por una liberalización comercial radical acoplada (de 1976 en adelante) a una creciente apreciación cambiaria. Y, de ahí hasta 1983, sufrió las graves consecuencias de una aguda crisis financiera y de una profunda recesión, sólo atenuada por una devaluación cambiaria y por la reintroducción provisoria de mayores niveles arancelarios.

En segundo lugar hay que tener en cuenta un conjunto de

factores estructurales: Chile tiene un mercado interno relativamente pequeño, y además presenta una gran distancia física de los principales mercados consumidores mundiales. Eso le ha dado históricamente pocas condiciones de avanzar hacia un sector manufacturero con un grado elevado de complejidad. Aun así, bajo las condiciones proteccionistas que rigieron durante el proceso sustitutivo (interrumpido a principios de los setenta), Chile había logrado formar un sector metalmeccánico de alguna significación. Sin embargo, al tener que enfrentarse a tantos factores macroeconómicos negativos, fue imposible para el sector manufacturero reconvertirse con menores pérdidas de valor agregado.

En condiciones de ausencia de políticas destinadas a fortalecer eventuales ventajas comparativas dinámicas, los elementos estructurales con que entonces contaba Chile implicaban que las oportunidades de éxito competitivo en el sector manufacturero se limitarían a las ventajas estáticas ofrecidas por sus abundantes recursos naturales y a las condiciones de competitividad típicas de las ramas tradicionales en lo que respecta al mercado doméstico (protegidas por costos de transporte, perecibilidad de productos, sistemas de distribución, preferencia de consumidores, etc.).

Como tercer elemento, vale la pena notar también que, a diferencia de lo que normalmente se supone, entre los determinantes de la evolución favorable de algunas de las ramas basadas en recursos naturales de mayor éxito exportador, como celulosa, productos de madera y algunos alimentos, está un conjunto de subsidios estatales. Por ejemplo, la reforestación que viabilizó la expansión de la producción de celulosa y de madera ha sido objeto de importantes incentivos, y las inversiones en celulosa y en alimentos se han beneficiado de generosos esquemas de conversión de la deuda externa. Eso ha significado un claro y no despreciable contraste con la orientación general "no intervencionista" supuestamente practicada en Chile desde 1973.

El análisis de los flujos de IED nos mostró que también la existencia de subsidios implícitos fue particularmente relevan-

te en la explicación de los flujos mismos. Como vimos anteriormente, varias de las inversiones en el sector industrial fueron dirigidas a la compra de empresas públicas privatizadas.

Como consecuencia de la depreciación de los activos en períodos de recesión, estas empresas fueron vendidas a precios bastante inferiores a sus valores reales. De esta forma hubo por lo tanto un subsidio implícito que fue de alrededor del 30% (Ramos, J., 1986).

De la misma manera, la normativa relativa al Capítulo XIX permitió adquirir empresas ya existentes o crear nuevas bajo condiciones muy favorables, dado que el valor de mercado de los títulos era, en promedio, 60% inferior al valor nominal (Rozas, P., 1992).

Además de esto, hay que mencionar que en la gran mayoría de los casos relativos a la IED que entró bajo el régimen del DL 600 se trató, por lo menos hasta 1989, de compras de empresas ya existentes que tenían una posición muy relevante en sus respectivos mercados. Es decir que el aprovechamiento de situaciones de oligopolio en los mercados internos también tuvo una significación para explicar parte de las entradas de capitales hacia el sector manufacturero.

Finalmente, hay que observar que los sectores industriales hacia los cuales se dirigió en la casi totalidad de los casos la inversión se caracterizan por ser intensivos en recursos naturales (alimentos, *commodities*, algunos productos químicos). Es decir que un elemento relevante en el caso de la manufactura (y, considerando la importancia de las inversiones en minería, se puede decir también para el conjunto de la IED) fue el aprovechamiento de una amplia frontera de recursos naturales de buena calidad.

Este conjunto de elementos tendría que dejar en claro que no fueron simplemente el cambio de enfoque hacia la inversión extranjera que se estableció a partir de 1974, la liberalización de la economía y el contexto de estabilidad de la misma, los elementos que permitieron generar los flujos de IED analizados.

En el contexto mencionado las ETs tuvieron un rol impor-

tante en el proceso de reestructuración de la industria chilena.

En primer lugar, dejando los sectores de mayor intensidad tecnológica, cuales el automotor y los de bienes de capital. En segundo lugar, participaron en asociación con grupos privados nacionales a la reorientación del aparato productivo hacia los *commodities* y, más en general, los sectores procesadores de recursos naturales.

Esta reestructuración ha implicado no sólo una pérdida de complejidad por parte del tejido industrial existente anteriormente, sino además una pérdida de capacidad y conocimientos tecnológicos. Al respecto vale la pena observar que aparentemente la contribución tecnológica de IED en los últimos quince años ha sido bastante pobre, según lo señalado por una investigación reciente (Agosín, M, Riveros, L., Vatter, J., 1996).

La fuerte reorientación del aparato productivo hacia la exportación, aprovechando esencialmente ventajas en la dotación de recursos naturales, indudablemente ha permitido un crecimiento continuo y con tasas bastante elevadas que se prosigue desde más de diez años. Sin embargo, la diversificación de las exportaciones industriales que se había empezado a dar en la segunda mitad de los años ochenta no está profundizándose y, como vimos anteriormente, parece más bien estar en una fase de retroceso.

En este sentido, podría decirse que esa dinámica se habría acabado y que, por lo tanto, parece por lo menos un poco apresurado hablar, como han hecho algunos autores, de una "segunda fase exportadora" para la industria chilena.

Por un lado, hay crecientes dificultades para incrementar las exportaciones de *commodities*, que ya han alcanzado niveles notables y que se van a enfrentar cada vez más con mayores inestabilidades de precios, con un aumento de la competencia, como consecuencia de la entrada en el mercado de nuevos productores, tanto latinoamericanos como asiáticos, y con mayores presiones, tanto de la sociedad civil como de los consumidores extranjeros, en lo que se refiere al manejo sustentable del medio ambiente. Por el otro lado, no parecen existir

las condiciones para incrementar de forma verdaderamente apreciable la presencia en mercados y sectores más sofisticados, y al mismo tiempo hay una clara pérdida de competitividad en sectores tradicionales (los sectores "M"), puesta en evidencia por el espectacular incremento en cinco años del déficit comercial (de -386 millones de dólares en 1991 a -1.380 millones en 1996) y el mediocre desempeño en términos de productividad.

V. REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL Y ETs EN COLOMBIA

1. La inversión extranjera y el sector manufacturero hasta 1974

La inversión extranjera directa en el sector manufacturero colombiano empieza en la segunda mitad de los años cuarenta y se concentra en aquellas ramas que se revelarán como las más dinámicas a lo largo de las diferentes fases del proceso de sustitución de importaciones.

A fines de los sesenta, tres ramas concentraban el 74,1% de la inversión extranjera directa registrada en Colombia: química, metalmecánica y papel.

En los años ochenta, química y metalmecánica seguirán siendo los receptores principales la IED, mientras que los alimentos superarán en importancia el sector del papel.

Además de estar concentrada en pocos sectores, la IED parece también concentrarse en pocas empresas. En 1975 las 30 principales ETs representaban el 55,4% del valor agregado, el 60,7% de las exportaciones y el 40,5% del empleo del total de las ETs operantes en el sector manufacturero colombiano (Cepal, 1986).

Al respecto, nos parece importante subrayar que el proceso de industrialización en Colombia se caracteriza, desde sus comienzos, por una tendencia hacia la configuración de es-

estructuras oligopólicas que es fortalecida por los altos niveles de protección efectiva garantizados por la estrategia de ISI.

La reducida demanda interna de bienes industriales y la muy escasa articulación con el mercado mundial hicieron posible que, en muchas ramas, se alcanzara a saturar el mercado interno con muy pocas plantas de producción. Esto es particularmente evidente en aquellos sectores donde el nivel mínimo de escala óptima es particularmente elevado: petroquímica, química básica, neumáticos, papel, refinación de petróleo (Misas, G., 1993).

Además, hay otros elementos que favorecen a los productores ya establecidos en el país frente a nuevos posibles competidores: mayor posibilidad de obtener insumos en condiciones más ventajosas; mayor acceso al crédito interno; sistemas de distribución sólidamente establecidos; lealtad de marcas; personal especializado estable; diferenciación de productos (Misas, 1993).

Una de las características principales de la presencia de las ETs en Colombia ha sido la capacidad de aprovechar las situaciones de oligopolio y de monopolio, y más en general, los incentivos proporcionados por la política de ISI.

Al mismo tiempo, su escasa vinculación con el mercado externo nos da una idea de la importancia atribuida al mercado interno colombiano en las decisiones relativas al establecimiento de plantas de producción en el país.¹⁰

En realidad, el débil esfuerzo exportador es sólo una de las críticas que en las años sesenta se dirigían a las ETs. Las otras se refieren a su fuerte vocación importadora,¹¹ la limitada transferencia de tecnología y la desigual capacidad de negocia-

10. En la práctica, con la excepción del café soluble y de las cajas de cartón (en éste último caso hay que hablar, de cualquier manera, de exportación indirecta dado que se trata de las cajas que se utilizan para la exportación del banano), ningún producto de los sectores manufactureros dominados por las ETs representó un aporte relevante para el balance comercial colombiano.

11. A pesar de que los coeficientes de importación de muchos sectores con fuerte presencia de IED se redujeron a lo largo de la ISI, las empresas transnacionales eran responsables por un porcentaje

ción entre empresas nacionales y ETs (CEPAL, 1986). Al mismo tiempo las elevadas tasas de crecimiento que experimentaron las ETs a lo largo del proceso de industrialización sustitutiva, así como sus elevadas rentabilidades (Chudnovsky, 1973), llamaron la atención de las autoridades colombianas.

Es en este contexto que en la segunda mitad de los años sesenta se realizó un cambio en la política hacia la inversión extranjera.

Hasta mediados de los años sesenta, la política hacia el capital extranjero se caracterizó por la presencia de controles mínimos. Sin embargo, en 1967, a través del Decreto Ley 444 fue establecido un conjunto de medidas dirigidas a controlar y (supuestamente) a planificar la IED en el país.

En 1973, con el Decreto 1900, fue incorporada a la legislación nacional la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena. De esta forma se establecía que podían acceder a los beneficios del mercado del Grupo Andino sólo las empresas mixtas de capital nacional y extranjero; al mismo tiempo se prohibió el pago de regalías entre matriz y filial por transferencia de *know-how* y se eliminó la posibilidad por parte de las ETs de acceder al crédito interno.

Estos dos conjuntos de medidas (Decretos 444 y 1900) supuestamente estaban dirigidos a mejorar la situación del balance de pagos, a través de controles sobre los movimientos de capitales y a través de la preferencia dada a la IED dirigida a incrementar las exportaciones; al mismo tiempo se pretendía reorientar la inversión extranjera hacia las necesidades de los programas de desarrollo nacional.

Sin embargo, es importante subrayar que aparentemente no operaron en ese período indicaciones o reglas formales sobre preferencias sectoriales y que los criterios generales establecidos no operaron en favor de sectores determinados (Steiner, R., Giedion, U., 1994).

elevado de las importaciones. En los primeros años de la década del setenta las ETs, en particular las del sector metalmecánico, químico y papelerero, ocupaban el 25% de las importaciones totales y el 85% de las importaciones industriales (CEPAL, 1986).

Es decir que no parece haber existido un esfuerzo claro y definido de planificación de los capitales extranjeros hacia determinadas prioridades sectoriales. Más bien parecen haber prevalecido los aspectos restrictivos sobre la IED.

2. El período 1974-1991

2.1. *Los cambios en la política económica y el impacto sobre la estructura industrial*

A partir de 1974, se reduce notablemente el dinamismo del sector industrial que de hecho deja de ser el motor del crecimiento de la economía colombiana.

Al mismo tiempo, entre 1973 y 1974, se realizó una reforma del sistema económico que tenía como eje central un primer intento de apertura de la economía.

Si bien este proceso se dio en un contexto en el cual empezaba a tomar relevancia en el país el debate entre los que planteaban la necesidad de permitir un funcionamiento más libre del mercado y hacer del sector exportador el dinamizador de la economía, y los que no consideraban agotada la experiencia de la ISI (López Restrepo, A, 1995), las medidas de liberalización se adoptaron de hecho como parte de un paquete antiinflacionario.

En este sentido, las medidas se caracterizaron por un pragmatismo bastante desvinculado del debate ideológico presente en muchos países de la región.

El proceso de liberalización se basó tanto en la reducción de los aranceles nominales como en la modificación de las medidas paraarancelarias que habían sido fijadas anteriormente.

Además de esto, hay que observar que el proceso de apertura tuvo también un cierto grado de selectividad en el sentido de que las medidas adoptadas apuntaban a tener bajo control determinadas importaciones, que en general fueron las que estaban vinculadas con las industrias tradicionales. Esto se dio tanto a través de los aranceles como a través de la ne-

gación de licencia de importación para determinados bienes.

En definitiva, podemos decir que, en las intenciones del gobierno, el proceso de apertura tenía que ser gradual y pragmático, en clara contraposición con otros procesos experimentados en la región, como por ejemplo en Chile (Ocampo, J.A., 1989).

Además de esto, la apertura fue acompañada por un esfuerzo de promoción de las exportaciones y por la revaluación del peso hasta 1976. De 1977 en adelante, en cambio, se registró una apreciación notable del peso hasta 1982.

En la segunda mitad de la década de los setenta en un contexto de revaluación, pérdida de la autosuficiencia petrolera, fuerte aumento de las importaciones públicas y profundización del proceso de apertura, los coeficientes de importación se incrementaron sensiblemente, llevando a un empeoramiento de la situación de las reservas internacionales.

A partir de 1982, la recesión industrial y la crisis de la balanza de pago llevaron el gobierno a revertir la política de apertura de la economía. Los aranceles fueron incrementados sensiblemente, muchos bienes fueron trasladados de la lista de libre importación a la de licencia previa e incluso fue introducida de vuelta la lista de bienes de importación prohibida. De esta manera prácticamente se volvió a los niveles de protección externa existentes en 1970.

Este proceso de vuelta a medidas proteccionista fue acompañado por una aceleración de la devaluación del peso y por mayores subsidios a las exportaciones menores.

Desde fines de 1984 se redujeron, muy paulatinamente, los aranceles, se amplió la lista de bienes en régimen de libre importación y se empezó a dismantelar la lista de bienes de importación prohibida. Sin embargo, después de la débil liberalización inicial, no hubo una verdadera profundización de la medida y entre 1986 y 1989 las medidas paraarancelarias quedaron prácticamente inalteradas.

Las crecientes dificultades para acceder a fondos externos, y los cambios que paulatinamente se estaban dando en la orientación de la política económica hacia la liberalización de los mercados, contribuyeron a que se incorporaran progresiva-

mente en la legislación medidas que redujeron las restricciones impuestas a la IED en los años setenta.

Ya en 1977 fue aumentado el límite a las remisiones de utilidades de 14% a 20% con el Decreto 170.

Sin embargo, el cambio más profundo se realizó en 1987 con el Decreto 1265 que reglamentó la Decisión 220 del Acuerdo de Cartagena.

En virtud de este decreto, se aumentó al 25% el tope relativo a la remisión de utilidades; se eliminó la obligatoriedad de transformación en empresas mixtas para las nuevas IED; se amplió de 15 a 30 años el plazo de transformación para las ETs ya existentes que quisieran acceder al Mercado Andino; se autorizó el pago de regalías a la casa matriz (en los casos de nuevas tecnologías o de aquellas utilizadas para bienes de exportación); se permitió el acceso al crédito interno con la excepción del crédito de fomento de largo plazo.

Finalmente, en 1991, la Resolución 49 del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) estableció un conjunto de normas que eliminó la casi totalidad de restricción y disparidad de tratamiento y, más importante aún, fijó tres principios fundamentales de gran importancia que tienen que guiar también la legislación posterior sobre este tema: igualdad en el tratamiento entre empresas nacionales y extranjeras; universalidad de acceso a los sectores; automatización en la aprobación.

En la práctica, la única restricción relevante que permanecía vigente siguió siendo la obligatoriedad de transformación en empresas mixtas para acceder al Mercado Andino.

En el mismo año la Resolución 51 del CONPES eliminó también este último punto y, en 1992, en la óptica de favorecer la entrada de capitales extranjeros, se creó una entidad especializada (COINVERTIR) cuya función es la de promover la inversión extranjera en el país.

2.2. *La inversión extranjera directa*

Considerando el tipo de controles y condicionamientos im-

puestos con los decretos 444 y 1.900, parece bastante lógico esperar como resultado una caída en los flujos de capitales extranjeros hacia las actividades manufactureras.

La inversión directa extranjera total cae de 190,9 millones de dólares (en valores constantes) anuales en promedio en el período 1967-1974, a 111,0 millones en los años 1974-1983 (Cuadro 8).

Es decir que la cantidad de IED ingresado en promedio cada año disminuye, en valores constantes, en un 41,9% comparando los dos períodos mencionados.

Los datos relativos a la industria nos muestran que en casi todos los sectores la disminución de los flujos adquiere características parecidas.

Las excepciones son representadas por los alimentos (cuyo flujo promedio anual se reduce en un 11,2%) y por la metalmecánica, que registra un incremento en la entrada de capitales.

La caída observada en los flujos anuales de IED es bastante consistente; sin embargo, no parece razonable atribuir por entero a los decretos 444 y 1900 de 1967 y 1973 este resultado.

En este sentido, hay que tener en cuenta que el proceso de apertura, la apreciación cambiaria y la caída de la demanda interna han generado entre 1974 y 1983 una fuerte reducción en el ritmo de crecimiento de la producción industrial.

Entre 1983 y 1990, la industria colombiana entra en una nueva etapa, y al mismo tiempo se va modificando paulatinamente la legislación relativa a la ETs, y se van suavizando antes y eliminando después las principales restricciones introducidas de 1967 en adelante.

En ese subperíodo se registra una recuperación notable de la IED total, que crece de un flujo promedio de 111,0 millones de dólares (en valores constantes) a uno de 292,5.

Sin embargo, la IED dirigida hacia el sector manufacturero no muestra un cambio de tendencia en comparación con los años 1974-1983. Por el contrario, el flujo promedio anual disminuye nuevamente: de 77,2 millones de dólares a 69,5.

Las excepciones en este caso son representadas por el sector químico y por el de alimentos.

Al mismo tiempo se incrementa notablemente el flujo de recursos destinados hacia la minería. En este caso, sin incluir petróleo, se pasa de un promedio anual de 12,5 millones de dólares (en valores constantes de 1980) entre 1974 y 1983 a uno de 208 millones en el período 1983-1990.

Esto parece indicar una recomposición de los flujos de IED en los años ochenta hacia sectores intensivos en recursos naturales (alimentos, productos químicos y minería). Una tendencia esta última que coincide con las que se han dado en otros países de la región (Chile, Perú, Argentina, entre otros) en lo que se refiere al conjunto de la inversión (nacional y extranjera) (Katz, J., 1996).

3. El período 1991-1994

3.1. *La nueva política económica*

En 1991 se verificaron cambios bastante fuertes en el modelo de desarrollo que Colombia había seguido hasta el momento.

El CONPES elabora en 1990 un "Programa de modernización de la economía colombiana" que preveía la adopción de medidas dirigidas a ampliar gradualmente el nivel de apertura de la economía.

Sin embargo, el énfasis puesto en el control de inflación y algunos errores del gobierno hicieron que la característica de "gradualidad" que tenía que tener el proceso de apertura fuese dejada de lado.

A partir de fines de 1990, el incremento en el ritmo de aumento de los precios y el creciente superávit en el balance corriente hicieron que se tomaran medidas dirigidas a mejorar la situación fiscal y a reducir el crecimiento del crédito y de la masa monetaria.

La política monetaria restrictiva no tuvo los efectos espe-

rados; por el contrario, produjo, por un lado, un incremento del diferencial entre la tasa de interés interna y la internacional y, por el otro, una contracción del consumo y la inversión, que fue particularmente aguda para el sector industrial.

Consecuentemente aumentaron las entradas de capitales y al mismo tiempo se redujeron las importaciones, y, por lo tanto, las reservas internacionales en lugar de disminuir, como era intención del gobierno, siguieron creciendo.

Frente a este fracaso de la política monetaria, la atención fue puesta sobre otras dos variables: la tasa de cambio y el cronograma arancelario.

Entonces, en el nuevo diagnóstico que realizaba el gobierno, el peso se encontraba subvaluado y era, por lo tanto, fuente de presión inflacionaria, y el gradualismo previsto en el plan de desgravación arancelaria inducía a una baja demanda de importaciones, en el supuesto de que los agentes económicos estuvieran postergando las mismas en la espera de nuevas reducciones futuras de los aranceles.

Por eso, en junio, se aceleró el plan de desgravación arancelaria, se introdujo un programa especial para la importación de bienes de capital con un arancel global de 30%, se redujo la sobretasa a las importaciones de 13% a 10% y se dispuso la utilización de Certificados de Cambio (con un plazo de 90 días) a los fines de postergar la monetización de los ingresos en moneda extranjera y producir una revaluación del tipo de cambio.

En agosto de 1991, se tomaron dos medidas aun más radicales: en primer lugar, se adoptaron los aranceles previstos para 1994 (es decir, para el final del plan originario) y, en segundo lugar, se amplió el plazo de los Certificados de Cambio a 360 días, incrementando, de esta forma, el proceso de revaluación real del peso.

Las nuevas medidas económicas afectaron de forma diferente a los sectores industriales. Las tasas promedio anuales entre 1990 y 1994 se mantuvieron para el conjunto de la industria en niveles parecidos a los de 1983-1990.

Sin embargo, los sectores tradicionales (calzado, produc-

tos de cuero, textiles y prendas de vestir) sufrieron caídas en sus niveles de producción, que, en algunos casos, fueron bastante agudas (el sector de prendas de vestir cayó en un 3,4% anual y el de productos de cuero en un 5,1% anual).

Por el contrario, los sectores "P" mostraron tasas de crecimiento elevadas, muy por encima del promedio del conjunto de las manufacturas e incluso superiores a las que registraron entre 1967 y 1974 (el período de mayor dinamismo de la industria colombiana). Este incremento notable se debe esencialmente al desempeño del sector automotor (+17,8% anual) que de esta forma pasó de 3,1% del total en 1990 a 6,9% en 1994.

El crecimiento de la producción y de la productividad se dio en un contexto de parcial reactivación de la inversión. Si bien en la mayoría de los casos se trata de ampliaciones de plantas existentes, de renovación total o parcial de determinados segmentos del proceso de producción y de sustitución de maquinaria obsoleta, hay también algunos casos de plantas nuevas asociadas a empresas ya existentes (Siemens) y a firmas nuevas (Nabisco).

Al mismo tiempo se observó un incremento bastante general de la utilización de la capacidad instalada.

Un tercer elemento que explica el incremento de la productividad está dado por los procesos de reorganización y racionalización interna de las firmas que se dieron en la totalidad de los sectores.

Estos procesos, también por el hecho de estar acompañados por inversiones nuevas y disminución de la capacidad ociosa, no llevaron a una caída generalizada del empleo industrial que, por el contrario se incrementó levemente.

La apertura y la revaluación del peso en un contexto de crecimiento de la demanda interna llevaron a una ampliación del mercado interno para muchos productos (el caso más evidente ha sido el de los automóviles) y al mismo tiempo empujaron a las empresas a buscar nuevas oportunidades en los mercados extranjeros.

3.2. *Las ETs frente al nuevo marco regulatorio*

Los datos relativos a las IED entre 1990 y 1994 muestran un incremento de las mismas que refleja (y tal vez acentúa) las preferencias sectoriales que ya se habían manifestado anteriormente (Cuadro 8).

La metalmecánica (en primer lugar, el sector automotor), la química y los alimentos (en menor medida) son los rubros de la producción donde mayormente se concentran las inversiones extranjeras (Cuadro 9).

Si bien se trata de flujos bastante modestos si los comparamos con experiencias, en los mismos años, de países asiáticos, el incremento, respecto a los años anteriores, no deja de ser relevante.

Así, mientras entre 1983 y 1990 habían ingresado al sector manufacturero anualmente apenas 69,5 millones de dólares (a precios y tasa de cambio de 1980) y entre 1974 y 1990 sólo 73,8, en el período 1990-1994 el promedio anual es de 201,1 millones.

Se incrementa sensiblemente también el flujo total de IED, pero de forma menor respecto a la que se dirige al sector manufacturero que, de esta forma, vuelve a retomar la importancia relativa que había perdido entre 1983 y 1990.

Así como muchas empresas nacionales, la gran mayoría de las ETs han sido capaces de reaccionar activamente frente a los cambios impuestos por el nuevo modelo de desarrollo.

Procesos de racionalización y reorganización interna, aumentos del peso de los componentes importados en el valor bruto de producción, han sido estrategias comunes a muchas empresas.

Sin embargo, estos cambios han sido acompañados también por algunas inversiones dirigidas a renovar maquinaria obsoleta, pero también a expandir y modificar la capacidad productiva.

Así, por ejemplo, SIEMENS (presente en el país desde 1954) construyó una planta de transformadores de potencia entre 1991 y 1992; la Compañía Colombiana Automotriz (Fiat entre 1973 y 1982; Mazda de ahí en adelante) ha introducido

una nueva planta de pintura entre 1992 y 1994; Colmotores (General Motors desde 1979; antes Chrysler) tiene prevista una nueva planta de pintura para marzo 1996; PROPAL (International Paper, GRACE e IFI) terminó su segunda planta de papel en 1992 y en 1994 compró el 49% de una planta de cuadernos; ENKA (AKZO NOVELL y capitales nacionales) duplicó su capacidad productiva de poliéster en 1989, en 1994 compró una segunda planta (para la producción de fibra y filamento de poliéster) y tiene previsto un plan de inversión a tres años (de alrededor de 170 millones de dólares) para incrementar la capacidad de las dos plantas.

En la mayoría de los casos, la posición competitiva de las ETs no ha empeorado y, cuando lo ha hecho en términos relativos, la ampliación del mercado ha más que compensado sus pérdidas de cuotas de mercado.

CUADRO 8
Flujos anuales promedios de IED
(Valores en millones de dólares de 1980 a precios de 1980)

CIU	Sector	67-74	74-83	83-90	74-90	90-94
31	Alimentos, bebidas, etc.	12,0	10,7	13,1	11,9	25,8
32	Textiles, prendas, calzado	7,7	3,3	1,2	2,3	10,3
33	Madera y muebles	2,0	0,8	0,4	0,6	1,5
34	Papel, celulosa, imprentas	15,5	8,3	9,4	8,9	8,2
35	Productos químicos	62,8	26,4	28,8	27,7	93,0
36	Minerales no metálicos	8,9	3,8	3,8	3,8	9,9
37	Metales básicos	3,1	0,8	0,6	0,7	0,5
38	Metalmecánica	22,2	22,5	12,6	17,8	51,7
39	Otras manufacturas	0,8	0,6	-0,4	0,1	0,4
300	IED Manufacturera	135,1	77,2	69,5	73,9	201,2
	IED Total	190,9	111,0	292,5	190,4	516,6

FUENTE: elaboración propia sobre datos del Banco de la República.

CUADRO 9
Composición de los flujos de IED manufacturera

CIU	Sector	67-74	74-83	83-90	74-90	90-94
31	Alimentos, bebidas, etc.	8,9	13,8	18,9	12,8	14,7
32	Textiles, prendas, calzado	5,7	4,2	1,8	5,1	4,0
33	Madera y muebles	1,5	1,0	0,6	0,7	0,8
34	Papel, celulosa, imprentas	11,5	10,7	13,5	4,1	8,7
35	Productos químicos	46,5	34,2	41,4	46,2	40,8
36	Minerales no metálicos	6,6	5,0	5,4	4,9	5,1
37	Metales básicos	2,3	1,0	0,9	0,2	0,7
38	Metalmecánica	16,4	29,1	18,1	25,7	25,0
39	Otras manufacturas	0,6	0,8	-0,6	0,2	0,2
300	Total IED Manufacturera	100	100	100	100	100

FUENTE: elaboración propia sobre datos del Banco de la República.

Por el otro lado, hay que decir también que no todas las ETs han sido capaces de reaccionar de la misma forma.

En el caso del sector automotor, por ejemplo, que aumentó su producción entre 1990 y 1994 y supo mantener en el conjunto su capacidad competitiva pese al gran aumento de las importaciones, encontramos situaciones diferentes. En términos generales, hay que decir que, en primer lugar, la nueva política económica ha beneficiado a las empresas de ese sector, permitiendo una mayor importación de partes, piezas y también de vehículos desde la casa matriz que pueden ser vendidos en el mercado interno, y eliminando la restricción antes existente que limitaba a tres el número de modelos que era posible producir al mismo tiempo en el país.

Además se abarataron los insumos importados y, sobre todo, se redujeron los costos de transporte (la liberalización del transporte marítimo hizo caer hasta en un 50% los costos relativos a los puertos).

Sin embargo, el hecho más relevante ha sido la ampliación del mercado interno: de 50.000 unidades anuales se pasó después de la apertura a 140.000.

De esta forma, a pesar de que los autos importados pasaron del 3% al 46% del total, el mercado que queda para los productores locales sigue siendo mayor que antes de la apertura.

Además, hay que agregar que, después de la primera "oleada" de autos importados, muchas marcas (sobre todo del este europeo y de China) se han visto rápidamente desplazadas por las empresas locales, gracias a su capacidad de asistencia posventa y de adaptación de los modelos a las características geográficas y de infraestructura del país.

En ese contexto, las empresas que han sido capaces de aprovechar las nuevas oportunidades, ampliando la variedad de modelos producidos y modificando al mismo tiempo el *mix* entre modelos producidos e importados, han mantenido (Mazda) e incluso ampliado notablemente (General Motors) sus volúmenes tanto de ventas como de producción.

4. Algunas reflexiones finales

La industria colombiana después de 1974 experimenta tasas de crecimiento menores en comparación con períodos anteriores.

A pesar de que, de cualquier manera, el desempeño industrial ha sido ampliamente superior al que ha mostrado la región en su conjunto (en particular en la "década perdida" de los años ochenta), respecto a la ISI la industria ha dejado de ser el motor del crecimiento económico del país.

Por lo tanto, de 1974 en adelante, la expansión de la producción ha sido en buena medida ligada a la evolución de la demanda interna.

El modelo de crecimiento basado en la estrategia de ISI mostraba signos de agotamiento a mediados de los setenta.

Se habían alcanzado niveles muy altos de abastecimiento del consumo aparente y las posibilidades de expansión esta-

ban limitadas por la escasa competitividad externa y por la demanda interna. A su vez, esta última tenía como limitantes para su crecimiento una dinámica salarial muy pobre y una distribución del ingreso que puede ser considerada como una de las menos equitativas de América Latina.

En este contexto se produce el primer intento de apertura, cuyos efectos han sido analizados por muchos autores.

La caída de la dinámica industrial que la acompañó no puede ser atribuida únicamente a la política de reducción de la protección externa. Si bien es probable que la primera apertura haya afectado bastante la industria metalmeccánica, para otros sectores la caída de la demanda interna fue el principal determinante de la reducción de las tasas de crecimiento.

De cualquier manera, la nueva política experimentada con la apertura de 1974 no dio los resultados esperados. Al punto que muy pronto fue revertida.

El cambio de política hacia las ETs, más allá de sus buenas intenciones, probablemente no hizo sino reforzar estos resultados negativos.

La implementación de las medidas de reducción de la protección arancelaria en el contexto de la nueva política de desarrollo diseñada en 1990-91 no parece haber afectado de forma decisiva el grueso de la industria nacional, a pesar del contexto de apreciación cambiaria en el cual se desarrolló.

El impacto ha sido muy negativo sobre los sectores manufactureros, tradicionalmente más ligados al sector externo: textiles, prendas de vestir, artículos de cuero y calzado.

El desmantelamiento de las aduanas, el aumento del contrabando, la fuerte devaluación de la moneda venezolana y el aumento de la competencia internacional por parte de los productores asiáticos, son elementos que, junto con la reducción arancelaria y la apreciación cambiaria, han sido determinantes en la crisis de esos sectores.

Sin embargo, en otras ramas el impacto no ha sido negativo.

Los sectores "C" mantienen su peso dentro del valor agregado industrial y, si bien su desempeño no es superior al promedio de la industria, hay que relevar el fortalecimiento de

grandes grupos empresariales vinculados con el procesamiento de recursos naturales (alimentos, bebidas, productos químicos).

Los sectores en los cuales el rol de las ETs es protagónico muestran un desempeño superior al promedio.

Tanto los resultados conseguidos por muchos productos así como las evaluaciones que realizan los gerentes de muchas ETs nos indican un desempeño positivo.

Un elemento de explicación se puede encontrar en la particular situación de oligopolio que caracteriza a muchos mercados (reforzada por el contexto geográfico, de comunicación y de transporte del país que da a muchos productos una protección adicional).

A esto hay que sumar una fuerte infraestructura de distribución instalada en el país, en el caso de las mayores empresas, y una infraestructura de asistencia técnica igualmente eficaz.

En los sectores donde las ETs tienen una participación protagónica, esto fue más evidente, así como en algunos sectores en los cuales su rol es coadyuvante (por ejemplo, en los alimentos).

La gradualidad y las características de las formas de competencia interna (junto con la atención prioritaria hacia el mercado interno) hicieron que las empresas extranjeras se quedaran.

Por el otro lado, las restricciones impuestas por un mercado interno limitado hacen que algunas de las características idiosincráticas de la ISI se sigan reproduciendo (escasa escala, distancia de la *best practice* y, por lo tanto, dificultad para competir internacionalmente).

Todos estos elementos aparentemente concurren a configurar una situación con dos características fundamentales:

En primer lugar, no parece existir el riesgo que las empresas extranjeras adopten estrategias parecidas a las que se dieron, por ejemplo, en Chile y, por lo tanto, abandonen el país o modifiquen profundamente su presencia (pasando de productores a importadores-distribuidores).

El costo de establecer una red de distribuidores y centros de asistencia es muy elevado y las ETs hoy presentes en el país cuentan con esto (además de la capacidad de adaptar a las necesidades y gustos de los consumidores locales los bienes producidos).

En segundo lugar, es también cierto que los mismos elementos que permiten la permanencia de las ETs (y por lo tanto, la "defensa" de algunos sectores que supuestamente son de mayor complejidad tecnológica) no parecen haber favorecido la modernización del aparato productivo, la difusión de innovaciones tecnológicas y la articulación con el mercado internacional.

Si tenemos en cuenta que son justamente estos últimos tres aspectos los que justifican una política de atracción de la IED (bajo el supuesto que las ETs son los agentes privilegiados para concretar esos mismos aspectos), los resultados conseguidos por la política económica han sido hasta ahora bastante limitados.

Evidentemente la estabilidad económica y una cierta continuidad en el ritmo de crecimiento (elementos que Colombia ha garantizado con mucho más éxito que la gran mayoría de los países de la región), así como las profundas modificaciones introducidas en la legislación sobre IED y en el modelo de desarrollo, no parecen ser elementos suficientes para garantizar de por sí un flujo de capitales y de tecnología que permita una transformación profunda del aparato productivo.

En este sentido, creemos que hay un amplio espectro de medidas comerciales, mesoeconómicas y sectoriales que tal vez valdría la pena tomar en consideración.

Por un lado, existe la necesidad de ampliar el horizonte de mercado de los empresarios vinculándolos mayormente con los mercados internacionales. El camino de los acuerdos regionales en el pasado no ha dado muchos resultados (Pacto Andino) y existen serias dudas también sobre el actual G-3. Probablemente (si se quiere seguir en una política de regionalismos y subregionalismos abiertos), es necesario prestar más atención a la armonización entre las diferentes políticas eco-

nómicas internas llevadas adelante por los países miembros de los acuerdos y a las medidas de resguardo frente a cambios abruptos en las variables macroeconómicas internas que afectan las condiciones de competencia.

Al mismo tiempo, sigue existiendo la necesidad de incrementar la demanda interna de bienes industriales. La dinámica salarial y la distribución del ingreso no parecen haber aportado mucho a este objetivo en los últimos cuarenta años. Y si bien es cierto que la reciente reforma laboral ha flexibilizado el mercado del trabajo y permitido reducir costos para las empresas, es también cierto que el fuerte aumento del empleo temporal y el actual incremento del desempleo no parecen ayudar mucho al logro del objetivo mencionado.

La modernización del sector agrícola, con su oferta inelástica de alimentos e insumos para la industria y con su atraso tecnológico (hecho mucho más grave hoy con la apertura de la economía), es otro problema que escapa de las finalidades de este artículo y que, sin embargo, queda pendiente para el fortalecimiento del mismo sector manufacturero, como señalan también analistas colombianos (Misas, G., 1993).

Al mismo tiempo, junto con las cuestiones señaladas, existe la necesidad de proceder con políticas dirigidas a favorecer la modernización tecnológica de la gran mayoría de los sectores industriales.

VI. CONCLUSIÓN

Este trabajo enfocó el papel de las ETs en la reestructuración industrial en Chile desde 1973 y en Colombia desde 1974, es decir, desde la finalización de modelo de crecimiento basado en la ISI.

A través del análisis realizado en las páginas anteriores, se ha puesto en evidencia el hecho de que las empresas transnacionales fueron actores importantes y jugaron un papel relevante en los procesos de reestructuración del aparato industrial. Sus comportamientos fueron distintos en los dos países

considerados, y de esta forma las ETs contribuyeron a la diferenciación de los senderos de transformación del conjunto manufacturero.

Al mismo tiempo, hemos visto que tres conjuntos de elementos (estructurales, macroeconómicos y institucionales) permiten explicar los procesos de los dos países en sus especificidades.

En el caso de Chile, se ha observado que, entre mediados de los setenta y mediados de los ochenta, la combinación entre aspectos macroeconómicos negativos y la radical liberalización económica llevaron a una fuerte crisis del aparato industrial que se había formado en la etapa de ISI.

Un conjunto de elementos estructurales (en primer lugar, el reducido tamaño del mercado interno y la disponibilidad de recursos naturales) favorecieron una reestructuración del sector industrial hacia ramas productoras de *commodities*. Sin embargo, esta transformación fue fuertemente favorecida por un conjunto relevante de subsidios directos e indirectos.

El análisis de los flujos de IED, los cambios en la legislación y los instrumentos dirigidos a atraer los capitales extranjeros han puesto en evidencia el hecho de que no fueron simplemente el cambio de enfoque hacia la inversión extranjera y la liberalización de la economía, los elementos que permiten explicar los flujos mencionados.

La reacción de la ETs, en muchos casos, ha sido la de abandonar el sector manufacturero, contribuyendo así al proceso de desindustrialización anteriormente analizado. Posteriormente, otras empresas extranjeras han vuelto a ingresar al país en sectores de menor complejidad tecnológica y muchas veces en forma asociada con grandes grupos nacionales.

Al final del período que hemos considerado, la industria chilena presenta una mayor capacidad exportadora, pero con muy poca capacidad para insertarse en sectores de mayor complejidad tecnológica o en mercados más sofisticados. Pese a algunos señales de diversificación, el aparato industrial y, aun más, sus exportaciones están fuertemente concentradas alrededor de pocos productos basados en recursos naturales.

Es así como las variaciones en los precios de algunos *commodities* (cobre, celulosa, madera, harina de pescado) pueden determinar cambios (incluso relevantes) en los montos totales exportados por el sector industrial.

Por el otro lado, la debilidad (y a veces la inexistencia) de las ramas productoras de bienes de capital, de consumo duradero y no duradero, y de muchos *commodities*, está llevando a déficits comerciales cuya velocidad de crecimiento no puede no llamar la atención.

En realidad, entre 1991 y 1996, el coeficiente de exportación se incrementó en un 32,4%, mientras que el de importación (que ya era muy elevado) lo hizo en un 53,8%. Al mismo tiempo, el déficit comercial creció en un 161% (el de los sectores "M" en un 258%). Estos hechos, más que a la presencia de una nueva fase de diversificación del aparato productivo y de las exportaciones —muchas veces anunciada por algunos analistas y medios de comunicación—, hacen pensar en una "nueva fase importadora".

En el caso de Colombia, por el contrario, hemos visto que una política económica guiada por un mayor pragmatismo, gradualidad y con menos elementos ideológicos ha tenido un impacto menos negativo sobre las decisiones de las empresas transnacionales y la estructura industrial. Pese a contar con una legislación mucho más restrictiva que la que se promulgó en Chile, las ETs no abandonaron el país y contribuyeron a la permanencia de algunos sectores (como el automotor) de mayor complejidad tecnológica (que, en cambio, desaparecieron en Chile). Algunas características estructurales del país que han sido mencionadas anteriormente, también contribuyeron a la definición de un sendero diferente de reestructuración industrial.

En general, también en los últimos años (en los cuales se ha acelerado notablemente el proceso de apertura), los sectores en los cuales el rol de las ETs es protagónico han mostrado un desempeño superior al promedio en Colombia.

Al mismo tiempo, si bien hoy no parece existir el riesgo de una salida masiva de las empresas extranjeras que actúan en

el sector manufacturero, por el otro lado no parece haber indicios que muestren un profundo proceso de modernización del aparato productivo, difusión de innovaciones tecnológicas y articulación con el mercado mundial.

En este sentido, pese a la existencia de fuertes diferencias entre los procesos de reestructuración en Chile y en Colombia, hay algunos problemas en común.

La metalmecánica chilena, que sale del largo proceso de transformación del aparato productivo comenzado en la primera mitad de los años setenta, representa hoy apenas el 6,9% del PBI manufacturero (sin incluir la producción industrial de cobre); por el contrario, en el caso de Colombia, encontramos un valor que es casi el doble (12,7%). Sin embargo, también en este último caso se trata de sectores pequeños, con una escasa capacidad de articulación, baja productividad y que operan generalmente con plantas cuya capacidad productiva está muy por debajo los estándares óptimos internacionales.

En un caso las ETs dejaron de producir en el país (Chile), mientras que en el otro decidieron mantener sus instalaciones (Colombia), pero esto evidentemente no fue suficiente para que se realizara el proceso de modernización del aparato productivo que necesitaba el conjunto manufacturero colombiano.

También en este último caso hemos visto que hay una creciente debilidad del sector industrial (que la reciente apertura ha subrayado). Si bien los coeficientes de importación siguen siendo ampliamente inferiores a los de Chile, la escasa capacidad exportadora de la industria colombiana está produciendo déficits comerciales muy preocupantes (de -1.617 millones de dólares en 1991 a -6.194 en 1996).

Comparando los resultados alcanzados, por un lado tenemos, en Chile, un sector industrial que muestra un mayor dinamismo relativo (de cualquier manera, con tasas de crecimiento siempre inferiores al promedio del PIB) que, sin embargo, sigue dependiendo del aprovechamiento de ventajas ligadas a la disponibilidad de recursos naturales y muestra déficits comerciales crecientes. Por el otro lado, en el caso de Colombia, pese a la permanencia de muchas de las ETs y a la

preservación de algunos sectores supuestamente de mayor complejidad tecnológica, el desempeño es cada vez más pobre, con claras dificultades para una inserción en los mercados mundiales, con una dinámica de la inversión bastante limitada y escasos signos de modernización y de articulación.

El caso colombiano nos muestra de qué manera una mayor gradualidad y pragmatismo en el manejo de las variables macroeconómicas y en la implementación de los procesos de apertura de la economía (junto con otros elementos estructurales e institucionales) puede favorecer la permanencia de las empresas transnacionales en el sector industrial. Por el otro lado, la experiencia chilena de los años setenta y ochenta es un ejemplo de cómo es posible conseguir resultados opuestos.

Es posible, por lo tanto, por parte de las autoridades públicas, intervenir sobre los tres conjuntos de determinantes mencionados para crear condiciones favorables a la permanencia o al ingreso de ETs industriales. Pese a esto, como hemos visto claramente a lo largo del análisis del caso de Colombia, es bastante más complejo lograr que —a partir de dicha permanencia o ingreso de las ETs— se generen procesos de modernización del aparato productivo, difusión de tecnologías e inserción internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Agacino, R., Rivas, G., Román, E. (1992): "Apertura y eficiencia productiva: la experiencia chilena 1975-1989", *Documentos de Trabajo*, N° 113, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bielschowsky, R., Stumpo, G. (1995): "Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México", *Revista de la Cepal*, N° 55, CEPAL, Santiago.
- Castillo, M., Dini, M., Maggi, C. (1996): "Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile", en *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comporta-*

- miento industrial*, J. Katz (ed.), CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Carciofi, R., Centrángolo, O., Barris, G. (1993): "Reformas tributarias en Colombia", *Serie Reformas de Política Pública*, N°10, CEPAL, Santiago.
- Calderón, A. (1994): "El papel de las empresas transnacionales en la transformación productiva de la industria manufacturera en Chile", Santiago de Chile, CEPAL, *mimeo*.
- CEPAL, (1986): "Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano", Estudios e Informes de la CEPAL, N° 60, Santiago.
- CEPAL, (1992): "Estudio económico de América Latina y el Caribe 1991", CEPAL, Santiago.
- Chica, R. (1994): "Reconversión y competitividad en la industria colombiana: 1983-1993", Cepal, Naciones Unidas (LC/R 1465), Proyecto CEPAL/CIID CAN/93/s41, Santiago.
- Chudnovsky, D. (1973): "Empresas multinacionales y ganancia monopólica en una economía latinoamericana", Siglo XXI, México D.F.
- DANE (1992): *Boletín de Estadística*, N° 473-474-475, agosto-setiembre-octubre, Bogotá.
- Díaz, A. (1996): "Chile: la industria en la segunda fase exportadora. Trayectoria histórica y desafíos para los noventa", en *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, J. Katz (ed.), CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Echavarría Soto, J. (1990): "Cambio técnico, inversión y reestructuración industrial en Colombia", *Coyuntura Económica*, Vol. XX, N° 2, FEDESARROLLO, Bogotá.
- _____ (1991): "Empresas transnacionales y reestructuración industrial en Colombia", CEPAL, Santiago.
- Echavarría Soto, J., Esguerra, P. (1993): "Empresas transnacionales y reestructuración industrial en Colombia", en *Reflexiones sobre la industria colombiana*, J.G. Zapata coordinador, FESCOL, Bogotá.
- Katz, J. (ed.) (1996): *Estabilización macroeconómica, reforma*

- estructural y comportamiento industrial*, CEPAL/IDRC, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- López Restrepo, A. (1995): "Las etapas de la liberalización de la economía colombiana", *Serie Reformas de Política Pública*, N° 35, CEPAL, Santiago.
- Mortimore, M. (1985): "El papel subsidiario de la inversión externa directa en la industrialización: el sector manufacturero colombiano", *Revista de la Cepal*, N° 25, CEPAL, Santiago.
- Misas, G. (1983): "Empresas multinacionales y Pacto Andino", FINES, Editorial Oveja Negra, Bogotá.
- _____ (1993): "El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis", *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 90, Santiago.
- Misas, G., Mortimore, M. (1992): "Análisis de la encuesta sobre empresas con inversión extranjera directa en la industria colombiana", Documento interno, CEPAL, Santiago.
- Ocampo, J.A. (1989): "Efectos de la liberalización y del control de importaciones sobre la industria manufacturera colombiana, 1976-1986", *Coyuntura Económica*, vol. 19, N° 1, Bogotá.
- Ocampo, J.A. (1993): "Economía y política de la reforma comercial colombiana", *Serie Reformas de Política Pública*, N° 1, CEPAL, Santiago.
- Ospina Sardi, J., Kacew, F. (1989): "Evolución de la inversión extranjera en Colombia durante los años ochenta", CEPAL. Santiago.
- Ramos, J. (1986): *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1974-1983*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Rozas, P. (1992): *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales*, Estudios e Informes de la CEPAL, N.85, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.
- Steiner, R., Giedion, U. (1994): "Características, determinantes y algunos efectos de la inversión extranjera directa en Colombia", *Documento de Trabajo*, N° 182, BID, Washington, D.C.

CAPÍTULO V

EMPRESAS TRANSNACIONALES E INDUSTRIALIZACIÓN EN ECONOMÍAS PEQUEÑAS Y ABIERTAS: COSTA RICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Michael Mortimore, Wilson Peres
CEPAL

Los autores han utilizado, organizado y sintetizado información proveniente de documentos propios y otros preparados por consultores de Naciones Unidas, los que son señalados en cada apartado. Sin embargo, los consultores no son responsables por las interpretaciones derivadas de esa información. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial por la CEPAL.

I. INTRODUCCIÓN

Las economías pequeñas y abiertas de América Central y el Caribe han enfrentado grandes desafíos en sus procesos de desarrollo industrial. En sus esfuerzos por superar la dinámica determinada por los enclaves primarios exportadores (azúcar, bananas, café) durante más de un siglo, muchas de ellas encararon procesos de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI), que pronto encontraron límites, tanto internos como externos. El tamaño pequeño de los mercados locales —incluso del Mercado Común Centroamericano (MCCA)— fue un obstáculo importante para alcanzar economías de escala a nivel de producto, planta y empresa. Ante tales límites, los procesos de aprendizaje gerencial y tecnológico no pudieron alcanzar una madurez suficiente para que la industrialización redujera la vulnerabilidad externa de las economías nacionales, y el esquema proteccionista se mantuvo más allá de lo conveniente para alcanzar una industria eficiente y competitiva. Más aún, la crisis de la deuda externa de los años ochenta obligó a exacerbar el ahorro de divisas para cumplir con el servicio de la deuda. La demora en concluir el necesario proceso de ajuste (o de ajustes, según los casos) llevó a que fuera particularmente fuerte y con impactos sociales sumamente negativos.

Las nuevas formas de organizar la actividad económica, en un marco de economías más abiertas y liberales, llevaron al predominio de nuevos sectores productivos y de servicios. Dos de ellos destacaron a partir de la segunda mitad de los

años ochenta: el turismo y el ensamblaje de bienes en zonas francas para la exportación (ZFE). Las empresas extranjeras, fundamentalmente las transnacionales, han jugado un papel muy importante en las etapas de la economía de enclave, la ISI y la apertura para aprovechar "nuevas" ventajas comparativas. Esas empresas han sido creadoras de sectores de actividad y han abierto caminos que empresas nacionales posteriormente han seguido con eficiencia. En este capítulo, se estudia el papel que las empresas extranjeras cumplieron en dos economías de la región: Costa Rica y la República Dominicana. La diversidad de sus estructuras económicas y sociales agrega interés al análisis, el que mostrará las potencialidades y los límites de los esfuerzos nacionales de desarrollo industrial en una economía mundial en proceso de globalización y revolución tecnológica.

II. EMPRESAS TRANSNACIONALES E INDUSTRIALIZACIÓN EN COSTA RICA

Esta sección describe la trayectoria del desarrollo industrial de Costa Rica y los desafíos que ha enfrentado. La primera parte analiza la naturaleza del proceso de industrialización, incluyendo los cambios implementados y la reorientación de la política a partir de la crisis de los años ochenta. Seguidamente, se presenta un análisis de la situación competitiva de la industria de la confección, la que ha cumplido un papel importante en la inserción internacional del país en la última década.¹ Finalmente, la tercera parte se enfoca en los desafíos que el actual modelo de crecimiento plantea al proceso de industrialización de Costa Rica.

1. Una parte importante de esta sección se basa en Mortimore y Zamora (1997).

1. El proceso de industrialización

Costa Rica, con una población de 3,5 millones de habitantes y un producto bruto interno (PIB) de alrededor de 9 mil millones de dólares en 1996, es la economía más rica de Centroamérica en términos per capita. La trayectoria costarricense de desarrollo ha pasado por varias etapas; las dos más recientes han sido la ISI y la apertura comercial de la economía, las que fueron separadas por la crisis de la deuda externa que marcó los años ochenta. Este apartado describe el proceso de industrialización costarricense según la lógica de cada una de estas etapas, es decir, la ISI hasta 1982 y el período de crisis y ajuste a partir de este año.

1.1. *La sustitución de importaciones industriales*

El primer intento de apoyar la industrialización en Costa Rica a través de un modelo de desarrollo basado en la ISI ocurrió en el año 1940, mediante la promulgación de la Ley de Nuevas Industrias, que otorgaba beneficios tributarios a nuevos proyectos manufactureros. Estos incentivos eran concedidos si la proporción de materias primas importadas era inferior al 25% (Sibaja y otros, 1993). Sin embargo, dada la relativa bonanza que experimentaban las exportaciones tradicionales en esa época, principalmente café, esas iniciativas no encontraron un terreno fértil para dar lugar a un vigoroso crecimiento de la producción industrial.

No fue sino a finales de la década de los años cincuenta cuando se llegó a la convicción de que la mejor manera de hacer frente a la restricción de divisas impuesta por el comercio exterior del país era la diversificación de la estructura productiva y la industrialización. Ello se lograría mediante la promoción de un desarrollo "hacia adentro" con la ISI, siendo el objetivo final de la política lograr una estructura de exportaciones más diversificada y, por lo tanto, capaz de financiar el desarrollo (Alonso, 1995). Con ese propósito en 1959 se aprobó la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, siendo relevante el

esfuerzo realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), institución que propugnaba la industrialización y la paulatina integración de la región centroamericana. Esa ley incorporó una serie de disposiciones que fueron determinantes para el desarrollo del sector (Sibaja y otros, 1993): i) establecimiento de un impuesto que triplicaba la tasa arancelaria vigente para productos que compitieran con la industria nacional; ii) franquicia aduanera del 99% sobre la importación de maquinaria, motores, herramientas, materias primas y productos semielaborados; y iii) exención de los impuestos territoriales y municipales.

En complemento a las disposiciones nacionales para el fomento del desarrollo industrial dentro del marco del desarrollo "hacia adentro" y de la ISI, Costa Rica se adhirió al Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1963, el que había sido firmado entre los demás países del istmo en Tegucigalpa en 1958. Con la firma de este tratado, los países centroamericanos iniciaron un dinámico proceso que crearía las condiciones para mejorar el comercio y estimular el desarrollo de la región. El propósito de esa iniciativa era lograr mayor independencia económica, ampliando el mercado interno de cada país al incorporar en un solo espacio económico a los mercados de las demás naciones del área. De esta manera, se buscaba modificar una de las características comunes a las economías regionales —la pequeñez de sus mercados internos— y aprovechar economías de escala que hicieran posible el desarrollo industrial. En una etapa posterior, esto permitiría intervenir en el comercio internacional con mayor diversidad de productos (Alonso, 1991).

Para impulsar ese esfuerzo regional de ISI, los países centroamericanos acordaron constituir una unión aduanera sobre dos bases: una zona de libre comercio y un arancel externo común uniforme. Además, para reorientar recursos hacia las actividades productivas destinadas al mercado regional, se establecieron instrumentos, como financiamiento, incentivos fiscales y desarrollo de la infraestructura, amparados en acuerdos y tratados internacionales.

Las medidas de política industrial regional que se adoptaron con el fin de estimular y, a la vez, proteger la producción manufacturera de la competencia externa, fueron: i) barreras arancelarias y no arancelarias comunes contra las importaciones de terceros países; ii) eliminación de las barreras fronterizas para la mayoría de los productos industriales producidos en los países miembros; iii) exoneración de impuestos sobre las materias primas importadas, exenciones de impuestos sobre la renta y tasas de interés subsidiadas para las inversiones, nacionales y extranjeras, en el sector industrial; iv) fomento del MCCA con el fin de expandir el tamaño del mercado local, aumentar la inversión y protegerse de la competencia proveniente de terceros mercados; v) establecimiento de nuevas fuentes de financiamiento para la producción industrial, mediante la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la obtención de apoyo financiero por parte de los Estados Unidos para promover la inversión industrial en los países de la región; vi) fomento a la creación de "industrias de integración", con los que se buscaban apoyar el desarrollo industrial a nivel de la región en su conjunto; y vii) creación del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) en el campo científico y tecnológico, para asistir al naciente sector manufacturero en el mejoramiento de su productividad y de su competitividad internacional.

Como parte de la política de apoyo al sector industrial, a nivel nacional debe mencionarse la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo S.A. (CODESA) en 1972. Esa corporación era financiada con fondos públicos y tenía entre sus principales funciones suministrar asistencia técnica a empresas constituidas o en proceso de establecerse, aportar financiamiento a empresas o proyectos que favorecieran el desarrollo del sector industrial y promover la formación de nuevas empresas. Por otra parte, también en 1972, se crea el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT); a partir de ese momento el apoyo a la ciencia y la tecnología cuenta con una institución que, además de asesorar al

gobierno en su campo específico, fomenta las actividades de investigación, la formación de recursos humanos, la construcción de laboratorios y la divulgación de la ciencia (Cruz, 1993).

De todos los elementos de política industrial planteados a nivel nacional y regional, la protección arancelaria y la política cambiaria (subvaluación de la moneda extranjera) fueron los más importantes, puesto que crearon las condiciones para producir, en un mercado cautivo, productos industriales que sustitúan importaciones. Ambos elementos llevaron a que la protección efectiva fuera mucho mayor que la que resultaba de los "techos y pisos" arancelarios frente al resto del mundo convenidos entre los países de la región.

Múltiples estudios y evaluaciones sobre los resultados del programa de integración coinciden en señalar que, en sus primeras etapas, el MCCA progresó satisfactoriamente, con resultados positivos, tanto para la región en su conjunto como para cada uno de los países.² No obstante, la continuada aplicación del esquema de desarrollo "hacia adentro" provocó rigideces estructurales y, a pesar de que en un principio la producción industrial inyectó dinamismo a las economías nacionales, la pequeñez de los mercados nacionales e incluso del mercado regional hizo que los beneficios fueran cada vez menores respecto a los elevados costos que representaba para los estados sostener el régimen proteccionista (Alonso, 1995).

En lo referente a los aranceles, el propósito era mantenerlos en un nivel alto sólo el tiempo requerido para que la industria naciente pudiera desarrollarse y consolidarse para competir en los mercados internacionales. El objetivo era reducir paulatinamente la protección y propiciar la reorientación de la industria manufacturera hacia la exportación fuera del área centroamericana. La selectividad de la política industrial para apoyar a las industrias nuevas de alcance regional (industrias de integración) no fue manejada adecuadamente y,

2. Entre éstos destacan el World Bank (1980), Cline y Delgado (1978) y McClelland (1974).

aunque los acuerdos respectivos se mantuvieron, las políticas aplicadas para su fomento se orientaron en realidad a todo tipo de industria, sin analizar sus reales posibilidades de desarrollo en un mercado mundial que sería más abierto en el futuro. Así, se establecieron empresas que posteriormente debieron ser desmanteladas, pues su tamaño de planta era demasiado pequeño, y las inversiones necesarias para su reconversión hubieran sido demasiado cuantiosas.

El gobierno fue abandonando paulatinamente los elementos complementarios de las políticas industriales inicialmente propuestas, y las instituciones creadas para fortalecer la competitividad del sector manufacturero no recibieron el apoyo económico y político requerido para desarrollar su actividad. La política industrial se convirtió finalmente en una política de mantenimiento del *status quo* y de la protección, abandonando los objetivos de mejoramiento de la productividad y de la competitividad del sector (Muñoz, 1996). Esa degeneración de la política industrial inicialmente planteada tuvo como consecuencia que la ISI se convirtiera en un fin en sí mismo, en lugar de utilizarse como un mecanismo dinámico de diversificación de la estructura productiva y de las exportaciones.

A pesar de lo anterior, el gobierno promulgó en 1973 la Ley de Fomento de las Exportaciones (Ley 5162), que comprendía el Régimen de Admisión Temporal, el otorgamiento de un Certificado de Abono Tributario (CAT) y de un Certificado de Incremento de las Exportaciones (CIEEX). Con esta ley se buscaba fomentar la reorientación de los recursos hacia el sector exportador no tradicional dirigido a países fuera del mercado regional centroamericano y, como tal, sería parte de la política industrial impulsada durante los años sesenta y setenta. Sin embargo, dados los altos aranceles a las importaciones y la sobrevaluación de la moneda nacional, esa política de promoción de las exportaciones, aun con los incentivos que contenía, no fue capaz de compensar el sesgo antiexportador implícito en la política de desarrollo "hacia adentro", con lo que no se logró el objetivo de dar un impulso importante a las exportaciones extrarregionales (Alonso, 1995). Otro desacier-

to de la política se vinculó a la dinámica de la Corporación Costarricense de Desarrollo, la que no tuvo el impacto que se esperaba; la mayor parte de sus fondos se dirigió a la constitución de empresas públicas, impulsando un Estado empresario que no propició un manejo adecuado de las mismas y que generó un duro debate sobre las funciones de la Corporación y su beneficio para el desarrollo industrial del país.

A continuación se presentan cuadros estadísticos que permiten precisar los cambios estructurales de la economía costarricense durante el proceso estudiado. Los datos sobre la estructura del PIB en 1970-85 indican que el principal cambio radicó en la creciente participación del sector manufacturero dentro de la actividad económica, creciendo de 18,2% a 18,7% del total, lo que señala un pequeño avance en el proceso de industrialización (Cuadro 1).

CUADRO 1
Costa Rica: producto interno bruto por sector, 1970-95
(Porcentajes)

	1970	1980	1985	1990	1995
Agricultura	22,5	17,4	18,8	15,7	18,0
Industria	18,2	18,5	18,7	19,4	18,6
Comercio	21,0	20,0	20,5	20,1	20,0
Gobierno	10,6	15,2	13,0	14,9	13,9
Construcción	4,3	6,3	3,6	3,2	2,3
Transporte	4,2	4,1	5,0	5,1	5,3
Otros	19,2	18,5	20,4	21,6	21,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1994, Santiago de Chile, 1995 y Banco Central de Costa Rica.

La mitad de esa producción de la industria manufacturera en 1970-1985 correspondió a una sola división: productos alimenticios, bebidas y tabaco (Cuadro 2). Las divisiones industriales más dinámicas durante 1970-85 fueron las de productos químicos, que creció de 12,1% a 21,3% del total, y productos de papel que avanzó de 4,4% a 5,7%. Los productos metalmecánicos y los de la división de textiles, confecciones, productos de cuero y calzado perdieron peso en la producción bruta del sector manufacturero.

El Gráfico 1 refleja la situación exportadora de la economía costarricense.³ En 1975-80 se produce un incremento significativo en las exportaciones totales, tanto de los cuatro principales productos (bananos, café, carne y azúcar) como de las de "otros" (principalmente de tipo industrial). Esto es importante, pues el objetivo del proceso de industrialización era lograr que las exportaciones de manufacturas se convirtieran en un elemento de estabilidad en el desempeño exportador, tradicionalmente caracterizado por las oscilaciones fuertes en los precios internacionales del banano y del café. Sin embargo, al comenzar la crisis de la deuda a inicios de los años ochenta, se produjo una caída temporal en los niveles absolutos de las exportaciones de "otros" productos, afectando los montos totales.

3. No fue posible construir una serie de datos de comercio exterior que mostrase sin ambigüedad la trayectoria de las exportaciones industriales. Aunque, para 1986, fue posible conseguir datos consistentes sobre las exportaciones de prendas de vestir bajo el régimen de admisión temporal, no fue así para el régimen de zonas francas, por lo que no se incluye esa información.

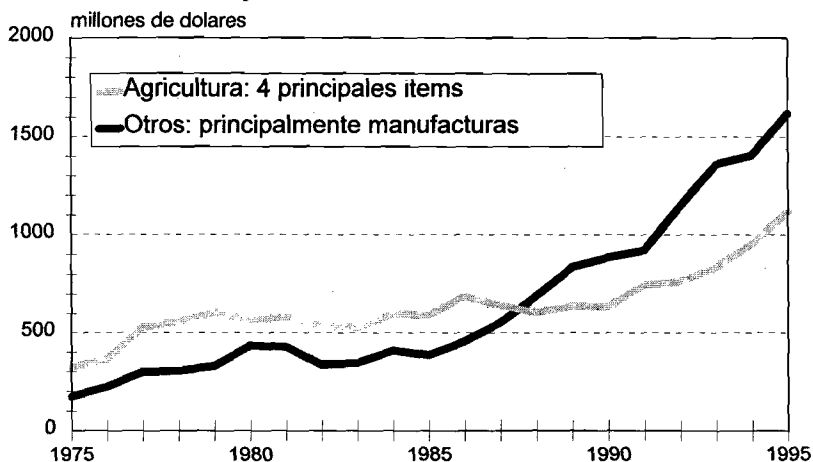
CUADRO 2
Costa Rica: producción industrial, 1970-94
(Porcentajes)

CIU	1970	1980	1985	1990	1994
31 Alimentos, bebidas y tabaco	54,4	49,4	50,5	48,6	46,0
32 Textiles, prendas de vestir, cuero, calzado	10,3	7,9	7,6	6,6	7,1
33 Madera y sus productos	5,7	5,0	4,2	3,8	3,3
34 Papel, imprentas y editoriales	4,4	4,8	5,7	8,7	7,1
35 Químicos, plásticos, caucho y productos farmacéuticos	12,1	18,7	21,3	18,5	20,3
36 Productos de minerales no metálicos	2,7	2,6	3,0	4,1	4,6
37 Productos de metales básicos	0,9	1,2	0,1	0,2	0,1
38 Maquinaria y equipo	8,9	10,1	7,4	9,2	11,3
39 Otras manufacturas	0,8	0,2	0,3	0,3	0,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Cálculo sobre la base del PADI (CEPAL) y datos de la Cámara de Industrias de Costa Rica.

En las exportaciones industriales, destacan por su importancia las de textiles y prendas de vestir, para las que existe una realidad en 1970-84 y otra en el período posterior. Durante el primer período, las exportaciones de esta industria eran relativamente estables, representando cerca de un 10% del total de las exportaciones industriales. Más del 90% de esas exportaciones eran textiles (CIU 321) que se dirigían hacia el mercado centroamericano; en 1981, su monto fue de cerca de los US\$ 45 millones; posteriormente, con la crisis de la deuda y la propia crisis del MCCA, se desplomaron y no volvieron a recuperarse. En otras palabras, la industria textil recibió un importante impulso de la política de ISI, tanto en el contexto nacional como subregional, siendo exitosa en penetrar y hacer

Gráfico 1
Costa Rica: exportaciones totales, 1975-95
(incluye valor agregado de admisión temporal
pero no de zonas francas)



crecer sus exportaciones al MCCA desde una base nacional pequeña. Además, la industria textil durante este período empleó una mayor proporción de mano de obra que la industria de prendas de vestir. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los años ochenta fue la industria de prendas de vestir la que se convirtió en la más dinámica, tanto bajo el régimen de admisión temporal como bajo el de zona franca.

Información sobre inversión extranjera directa (IED) en la economía costarricense sugiere que ésta jugó un papel relativamente importante en la industria durante la etapa de la ISI. El Cuadro 3 presenta información sobre los ingresos netos de IED que muestran que, aunque durante los primeros años de la década de los setenta los flujos se dirigieron preferentemente hacia el sector agrícola (54% en 1970-74), en la segunda mitad de esa década una porción mucho mayor se dirigió hacia el sector industrial (59%). En 1980, el valor del acervo de IED en la industria se acercó bastante al valor del acervo de IED en el sector agrícola; sin embargo, la crisis de comienzos de los años

ochenta desanimó a los inversionistas extranjeros orientados a ese sector (Cuadro 4).

CUADRO 3
Costa Rica: ingresos netos de inversión
extranjera directa según sector, 1970-93
(Porcentajes y millones de dólares)

	<i>Agricultura % y minería</i>	<i>Industria %</i>	<i>Servicios %</i>	<i>Total %</i>	<i>Millones de dólares *</i>
1970-74	54	35	1	100	34,7
1975-79	28	59	7	100	60,8
1980-84	69	12	12	100	57,4
1985-89	46	36	12	100	94,7
1990-93	48	28	20	100	203,4
1975-93	48	33	14	100	82,6

FUENTE: CEPAL, Directorio sobre Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 1993: Marco Legal e Información Estadística, Santiago de Chile, 1993.

* Promedios anuales por período medidos en moneda corriente.

CUADRO 4
Costa Rica: acervo de inversión extranjera
según sector económico, 1970-90

	<i>Agricultura y minería</i>	<i>Industria</i>	<i>Servicios</i>	<i>Total</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>% (millones de dólares) *</i>	
1970	53	32	14	201,2
1980	46	43	11	671,9
1990	59	37	12	1.498,6

FUENTE: CEPAL, Directorio sobre Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 1993: Marco Legal e Información Estadística, Santiago de Chile, 1993.

* Valores nominales acumulados al 31 de diciembre.

En suma, la lógica de la ISI en el desarrollo de Costa Rica no cumplió su promesa. En términos de la política nacional, los incentivos de promoción industrial no se limitaron en el tiempo. En relación con el MCCA, las industrias de integración no jugaron un papel estratégico para el desarrollo industrial, aunque sí fueron ejemplo de malas decisiones financieras por parte de la banca de desarrollo. La producción industrial registró sobrepuestos, baja calidad y poca competitividad internacional, lo que llevó a que no generara las divisas necesarias para financiar el desarrollo. En general, las inversiones extranjeras directas de las empresas transnacionales (ETN) operando en Costa Rica produjeron el mismo efecto que las inversiones de las empresas nacionales. De esta manera, la crisis de la deuda obligó a las autoridades de gobierno a repensar totalmente la estrategia de desarrollo.

1.2. *Crisis y ajuste*

A finales de la década de los años setenta e inicios de los ochenta, fenómenos internos y externos hicieron evidente la necesidad de modificar el estilo de desarrollo seguido hasta ese momento. Entre los elementos externos destacan las crisis ocasionadas por el aumento en los precios del petróleo en 1974, 1975 y 1979, la baja en los precios de los productos primarios de exportación, la recesión internacional, los problemas políticos y económicos del área (que a fines de los años setenta llevaron al colapso del MCCA) y el impacto del alza en las tasas de interés sobre el servicio de la deuda en 1980-81 (Salazar y Doryan, 1994).

En Costa Rica, factores internos de orden político y económico llevaron al cuestionamiento de un modelo de desarrollo que mostraba signos de agotamiento. El mercado doméstico era reducido y el regional mostraba una tendencia al estancamiento; la estructura productiva estaba orientada hacia las exportaciones tradicionales, que tenían precios inestables y una demanda poco dinámica; el sistema hacía más rentables los proyectos de inversión orientados al mercado nacional en

detrimento de los proyectos para exportación; el proceso productivo se caracterizaba (al igual que en la actualidad) por su escasa integración vertical y dependencia de insumos importados; el desarrollo científico y tecnológico era pobre y el manejo de la política económica era erróneo. Estos factores se tradujeron en fuertes desequilibrios internos y externos, generando estancamiento del producto interno bruto, elevada inflación (llegó a 80% en 1982), incremento del desempleo (el urbano llegó a 10%), déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y pérdida de reservas internacionales que provocaron el desplome de la moneda nacional (de 9,24 colones por dólar en 1980 a 50,45 en 1985), todo lo cual produjo una fuerte reducción del bienestar de la población. Además, mostraron la necesidad de buscar un estilo de desarrollo diferente para Costa Rica, que esta vez se basaría en una estrategia de crecimiento económico "hacia afuera".

La nueva estrategia de crecimiento se concibe desde dos perspectivas: una que favorece la aplicación de un ajuste estructural y otra partidaria de la promoción de exportaciones. La política de ajuste estructural busca un funcionamiento más ágil y libre de los mercados de bienes y servicios, de manera que los precios reflejen fielmente la escasez relativa de los recursos. Una política de esta naturaleza no prevé el otorgamiento de estímulos especiales a la exportación; más bien promueve la eliminación del sesgo antiexportador e incentiva la exportación de bienes producidos por el país con ventajas comparativas.

En contraste, la política de promoción de exportaciones explícitamente busca incrementar las ventas de determinados productos en el exterior por medio de incentivos especiales, ya sean tributarios, crediticios o cambiarios (de Franco, 1988). En Costa Rica se aplicó una combinación de ambas políticas a partir de 1984; las acciones de ajuste estructural marcharon en forma paralela a una estrategia claramente orientada hacia la promoción de las exportaciones.

La puesta en marcha de programas de ajuste estructural (PAE) marcó el inicio de la nueva concepción estratégica. En

1985, el país se comprometió en un primer PAE e inició un segundo en 1987, los que implicaron apoyos financieros externos de US\$ 80 millones y US\$ 200 millones, respectivamente. El país inició una transformación de los regímenes arancelarios y de los incentivos a la exportación. Para llevar adelante la transformación en el primero de estos campos, se concibió una reforma gradual y progresiva, que reduciría la protección efectiva de las actividades industriales y su dispersión. En esencia, se buscaba llegar en 1992 con un tope arancelario de 20% para bienes de consumo y de entre un 10% y un 5% para bienes intermedios y de capital, dependiendo de si se producían localmente o no. Paralelamente, y en virtud del convencimiento de la necesidad de emprender rápidamente procesos de fomento y diversificación de las exportaciones a terceros mercados, el gobierno promulgó una nueva legislación sobre incentivos a las exportaciones en 1984.⁴

Esa legislación tuvo el propósito de complementar el proceso de ajuste iniciado y fomentar fuertemente la reorientación de los recursos productivos hacia el sector exportador, proporcionar ayuda financiera a las empresas y compensar por las distorsiones resultantes del esquema de desarrollo anterior, mediante el otorgamiento de estímulos basados en subsidios, tales como la exoneración del impuesto sobre la renta, y la exoneración de aranceles a la importación. En particular, se fortalecieron o establecieron tres regímenes de fomento a los que podían acceder las empresas exportadoras:⁵ el contrato de exportación,⁶ el régimen de admisión temporal (maqui-

4. Ley de Incentivos a las Exportaciones no Tradicionales. Capítulo III de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, febrero de 1994.

5. La Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público estableció un nuevo esquema de incentivos a las exportaciones, otorgados mediante un Contrato de Exportación, y, modificó el Régimen de Admisión Temporal existente desde 1973 bajo el nombre de Régimen de Importación Temporal.

6. El contrato de exportación estaba diseñado principalmente para empresas locales que se beneficiaban del sistema generalizado de

la) y el régimen de zonas francas.⁷ También se creó un Fondo de Fomento a las Exportaciones (FOPEX) localizado en el Banco Central.

El apoyo al sector exportador se complementó con esfuerzos para hacer atractiva la IED para conseguir recursos externos, propiciar la transferencia de tecnología y difundir el conocimiento de los mercados y de modernas técnicas gerenciales y comerciales. En el campo institucional, en 1983 se creó el Programa de Exportaciones e Inversiones de la Presidencia de la República, mostrando la prioridad política que tenía el fomento de las exportaciones de nuevos productos hacia nuevos mercados. En el sector privado se conformó, con apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (USAID), la Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), cuya función se centró en la atracción de inversiones extranjeras. Posteriormente, en 1986, se creó el Ministerio de Comercio Exterior como ente rector de esa política, al cual fueron adscritos, como entes ejecutores, el Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones (CENPRO) y la Corporación de las Zonas Francas de Exportación, entidades que posteriormente se fusionaron en la Promotora del Comercio Exterior (PROCOMER).

Siempre hubo conciencia de que el esquema de incentivos a las exportaciones era contrario a los objetivos de los PAE de eliminar distorsiones. Pero, al definir ese esquema como de aplicación transitoria y limitada en el tiempo (12 años a partir de 1984), se lo concebía como un mecanismo necesario pa-

preferencias (SGP), el que requería un mínimo de valor agregado local (35% del valor de las exportaciones, en el caso de Estados Unidos). Las empresas bajo contrato de exportación recibían un subsidio, bajo la forma de certificado de abono tributario (CAT).

7. Los regímenes de admisión temporal y de zona franca fueron utilizados principalmente por empresas que exportaban bajo el esquema *production sharing program*, es decir, el régimen HTS 98.02.00.80, que brinda acceso especial al mercado de Estados Unidos. En el caso de Costa Rica, se ofrecen exenciones de impuestos a las empresas, facilitando las operaciones de ensamble.

ra fomentar las inversiones y exportaciones no tradicionales en el corto plazo, mientras se implementaban políticas de ajuste estructural tendientes a la eliminación de las distorsiones existentes (Alonso, 1995). Es más, estudios recientes sobre los resultados de esta estrategia de desarrollo indican que la transformación de la economía costarricense en la década de los años ochenta no se debió tanto a la aplicación de los PAE, sino más bien a esta política de promoción de exportaciones. De hecho, los resultados de esa política fueron muy satisfactorios; las exportaciones no tradicionales, que incluyen principalmente las exportaciones de productos manufacturados, se incrementaron y se diversificaron notoriamente. Esa política también generó una importante diversificación de los mercados de destino, reduciendo la participación relativa de las exportaciones al mercado centroamericano.

En el Cuadro 1, se constata que no existió un proceso de desindustrialización como en algunos países latinoamericanos, sino que el sector manufacturero siguió avanzando en su participación en el PIB hasta 1990. En 1990-95, empieza a manifestarse un incipiente proceso de desindustrialización, cayendo el peso del sector industrial en el PIB de 19,4% a 18,6%. El Gráfico 1 muestra que las exportaciones del rubro "otros productos" (compuesto principalmente por bienes industrializados) fueron extremadamente dinámicas. Las exportaciones industriales crecieron de cerca de US\$ 300 millones en 1985 a cerca de US\$ 1.200 millones en 1995, sobrepasando significativamente los cuatro productos de exportación agrícola que tradicionalmente habían sido los predominantes. En 1975-95, las exportaciones no tradicionales crecieron de cerca de un tercio a alrededor de 60% del total; en ese crecimiento las exportaciones industriales tuvieron una participación destacada.

Las exportaciones de la industria de textiles y confecciones fueron particularmente importantes.⁸ Como se indicó anteriormente, esas exportaciones se mantuvieron en alrededor

8. Esta industria es importante no sólo en términos de exporta-

del 10% del valor de las exportaciones totales de manufacturas antes de la crisis. En esa etapa, las exportaciones provinieron casi exclusivamente de la industria de textiles, siendo su principal destino el mercado centroamericano. No obstante, la etapa de crisis y ajuste produjo una transformación en la que las exportaciones de textiles se desplomaron y las de confecciones crecieron de prácticamente nada en 1984 a cerca de US\$ 180 millones en 1995.⁹ El valor agregado de las exportaciones de prendas de vestir dentro del régimen de admisión temporal sobrepasó el de los otros regímenes (excepto el de zona franca para el que no se cuenta con información). Además, estas exportaciones se dirigen casi exclusivamente al mercado norteamericano.

A comienzo de los años noventa la industria de confecciones generaba más del doble de empleos que la de textiles. En este sentido, la transformación y la separación de la industria de textiles (generalmente empresas nacionales que buscaban la integración vertical de la industria) de la industria de las confecciones (principalmente empresas extranjeras que buscaban mano de obra barata para ensamblar insumos importados) es un buen ejemplo del truncamiento del proceso de ISI causada por el ajuste y el modelo de promoción de exportaciones. La industria de confecciones se convirtió en la parte dinámica de la industria costarricense y llegó a representar uno de los pocos focos de competitividad internacional de América Latina durante 1980-93 (Mortimore, 1996).

La información sobre la IED no permite juzgar su dinámica con precisión, ni su importancia para el proceso de ajuste y apertura. Los ingresos netos de IED prácticamente se duplicaron entre 1980-84 y 1985-89, duplicándose nuevamente en

ciones, sino por el empleo que genera (40.000 personas que representan cerca de un tercio del empleo industrial) y su participación en la producción industrial (cerca del 5%).

9. Estas cifras excluyen el valor agregado de las zonas francas, para el que no se cuenta con información, pero incluyen el valor agregado del régimen de admisión temporal.

1990-93, alcanzando cerca de US\$ 200 millones anuales. En 1997, la cifra correspondiente fue del orden de los US\$ 500 millones. Sin embargo, hasta mediados de esa década, estos flujos se dirigieron principalmente al sector agrícola y, en menor grado, al manufacturero. Un cuestionario presentado en 1993 a las 21 mayores (según ventas) subsidiarias y asociadas de ETN en el sector industrial (excluyendo zonas francas) comprobó que con escasas excepciones (por ejemplo, GTE Sylvania S.A., Coca-Cola Interamerican Corp., Ticatex S.A.), esas empresas se dedicaron fundamentalmente a importar insumos básicos para ensamblar productos que se vendieron en el mercado nacional o regional. Por otra parte, aunque las empresas extranjeras que se acoplaron a los programas de incentivos a la exportación desde el principio —admisión temporal y zona franca— fueron más exitosas en la actividad exportadora, demandaron mucho menores flujos de IED para establecerse en el país.

Es importante resaltar que los PAE promovieron reducciones graduales en las tarifas arancelarias, sin poner en marcha acciones específicas para una transformación del parque industrial. Así, por ejemplo, el proceso pasó desapercibido para las compañías que ya operaban en un ambiente competitivo; la liberalización comercial no sólo no deterioró su posición, sino que la favoreció al reducir el costo de las materias primas importadas. No sucedió lo mismo con muchas empresas que pensaron que su posición en el mercado no se deterioraría, incluso cuando la amenaza para la industria local, y específicamente para sus actividades, era inminente y con una fuerte tendencia a aumentar a lo largo del proceso.

Como respuesta a estas políticas surgió la necesidad de la reconversión productiva de las empresas. Existían dos posibilidades para inducir cambios en el aparato productivo y en el sector industrial en particular: una más liberal, disminuyendo drásticamente los aranceles y dejando que las fuerzas del mercado y la competencia se encargaran de seleccionar a los más fuertes, y la otra más intervencionista, en la cual el Estado en forma concertada con el sector empresarial y laboral

cumple la función de formular una visión estratégica sobre las direcciones necesarias en el proceso de transformación económica e institucional.

Durante la administración del presidente Oscar Arias (1986-1990) se adoptó el segunda enfoque y se diseñó el primer Programa de Reconversión Industrial. De esta manera, se establecieron grupos de trabajo con representantes sectoriales, con el objeto de identificar problemas y proponer acciones para corregirlos. Se buscó partir de diagnósticos subsectoriales para realizar acciones en áreas específicas. No obstante, el programa perdió credibilidad debido a que estas acciones nunca se concretaron al no lograrse el apoyo requerido de las instituciones involucradas; además, los fondos de los préstamos de ajuste estructural, originalmente asignados a la modernización industrial, se destinaron a otros fines.

En 1990 el programa fue abandonado por el gobierno del presidente Rafael Ángel Calderón (1990-1994). Para esa administración, la reconversión industrial debía continuar pero bajo un enfoque que daba mayor énfasis a la política de comercio exterior, con lo que la atención se centró en el fomento de las empresas que ya estaban exportando hacia terceros mercados. De esta forma, su funcionamiento también fue bastante limitado. Lo anterior provocó incertidumbre sobre el futuro de gran parte de las empresas locales, cuya permanencia no parecía ser prioritaria para el nuevo enfoque de política industrial. A lo anterior se unió la creciente presencia en el mercado nacional de productos procedentes del exterior que tendieron a desplazar a los productos nacionales en las preferencias de los consumidores.

En la administración Figueres Olsen (1994-1998) renació el interés por retomar el planteamiento sobre reconversión industrial de la Administración Arias y se elaboró el documento *Una Estrategia para la Modernización Industrial en Costa Rica*. Algunas de las acciones de política que plantea esa estrategia son: i) la creación de un fondo de modernización industrial con líneas de crédito específicas en el Sistema Bancario Nacional; ii) la creación de un fondo parcial de garantías para

la pequeña industria; iii) la creación de una ventanilla única para la realización de trámites industriales; iv) el establecimiento de un centro de servicios empresariales; y v) la creación de comités sectoriales para la modernización industrial, con el objetivo de canalizar las demandas de los empresarios y establecer acciones y programas específicos de modernización (Labarca y Peres, 1997).

En general en Costa Rica el período de ajuste estructural ha producido resultados significativos. El sector exportador ha sido el principal beneficiario, a partir de los incentivos específicos otorgados para compensar distorsiones y la implementación de una política cambiaria más realista.¹⁰ Las empresas que mostraron mayor dificultad para adaptarse al ajuste estructural fueron las empresas industriales (nacionales y extranjeras) que operaron con objetivos de ISI, es decir, que producían para el mercado local o regional.

La incorporación de Costa Rica en acuerdos de libre comercio, como el firmado con México en 1994, posiblemente profundizará estas tendencias del cambio estructural. Esto sugiere que la política del gobierno deberá dar mayor atención a temas como el de la reindustrialización y los determinantes sistémicos de la competitividad internacional del país, tales como reformas financieras, inversión en infraestructura, reformas institucionales y modernización de la educación.

El proceso de industrialización de Costa Rica fue sometido a una enorme presión por el ajuste estructural de la economía en 1985-96. Sin embargo, el sector industrial avanzó durante el período de crisis y ajuste con excelentes resultados en las exportaciones,¹¹ producto de los incentivos ofrecidos a las exportaciones no tradicionales más que de un cambio estruc-

10. La política cambiaria ha sido determinante para el éxito del programa de fomento de las exportaciones; desde 1984 y hasta 1992 se aplicó un sistema de minidevaluaciones tratando de mantener un tipo de cambio real constante, que luego fue brevemente sustituido por un sistema de flotación sucia; a partir de 1993 se volvió al sistema de minidevaluaciones, el cual continúa aplicándose.

11. El PIB del sector industrial se mantuvo superior al PIB agrí-

tural que diera origen a una competitividad internacional auténtica (Fajnzylber, 1988). El Cuadro 5 muestra datos que permiten evaluar algunos de esos resultados.¹² Entre ellos, destacan: i) los aumentos de las participaciones en los mercados de América del Norte y América Latina, siendo los montos involucrados mucho más importantes en el primer caso; ii) el avance de las exportaciones manufactureras, en especial en el mercado norteamericano, siendo prácticamente nula la presencia de bienes manufacturados en los mercados de Europa occidental y Japón; y iii) la importancia de los rubros vinculados a la industria de la confección (CUCI 842-846), en particular en el mercado norteamericano. En estos resultados, el papel de la IED no fue determinante, aunque las exportaciones más dinámicas correspondían a operaciones de ETN.

Mientras aún hay dudas sobre el impacto de la política del gobierno y de la IED sobre la industrialización y desarrollo del país durante este período, para el caso de la industria de textiles y prendas de vestir el panorama es mucho más claro. La composición de las exportaciones de esta industria cambió radicalmente entre el período de la ISI y el del ajuste estructural. Como se señaló anteriormente, durante el primer período las exportaciones alcanzaron un máximo en 1981, llegando a un nivel de US\$ 45 millones, las cuales consistían principalmente en textiles que se dirigían al mercado centroamericano. En el segundo período, las exportaciones llegaron a

cola, aunque casi la mitad de la producción industrial es de tipo agroindustrial. Las exportaciones de manufacturas sobrepasaron las agrícolas, a pesar de que las agroindustriales son las principales.

12. La información para ese cuadro, así como para varios de los siguientes, se basó en el programa de cómputo Análisis de la Competitividad de los Países (CANPLUS) de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Ese programa permite hacer análisis pormenorizados de las exportaciones de una industria desde la perspectiva de su *participación* en distintos mercados (los de los países miembros de la OCDE o América del Norte, por ejemplo) y con respecto a la estructura de sus exportaciones, es decir, su *contribución* a las exportaciones totales del país.

CUADRO 5
Desempeño exportador de Costa Rica en los mercados internacionales, 1980 y 1995
(Porcentajes)

	OCDE		EE.UU.		Europa Occi.		Japón		Amér. Latina	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
1. Participación de mercado	0,07	0,10	0,15	0,23	0,05	0,05	0,01	0,01	0,09	0,18
- Recursos naturales	0,14	0,28	0,31	0,61	0,11	0,25	0,01	0,02	0,08	0,26
- Manufacturas	0,01	0,05	0,03	0,16	0	0	0	0	0,10	0,17
2. Estructura exportaciones	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- Recursos naturales	91,2	60,4	85,2	44,8	97,8	93,8	98,7	87,9	25,0	26,6
- Manufacturas	8,0	38,5	13,5	56,6	1,8	6,2	0,5	11,4	75,0	73,2
- Otros	0,8	1,1	1,3	1,6	0,4	0,0	0,8	0,9	0,0	0,2
3. 10 mayores export. en 1995	CUCI	%	CUCI	%	CUCI	%	CUCI	%	CUCI	%
	057	33,6	057	24,3	057	51,8	071	38,2	541	9,1
	071	12,5	846	12,6	071	26,9	037	23,3	642	4,4
	846	8,3	842	11,6	292	9,2	292	15,6	562	4,3
	842	7,5	844	4,6	058	2,3	291	3,0	893	4,2
	292	4,7	071	4,1	792	1,9	057	2,7	098	4,1
	844	2,9	845	4,0	036	1,1	845	2,2	424	3,8
	845	2,6	843	3,5	037	0,9	553	2,0	625	3,1
	843	2,3	897	2,7	772	0,6	058	1,7	665	2,8
	058	1,9	011	2,7	424	0,6	846	1,4	583	2,8
	054	1,8	054	2,5	611	0,6	072	1,4	591	2,5
Acumulado		78,1		72,6		95,8		91,5		41,1

FUENTE: Cálculos sobre la base del programa de cómputo CANPLUS de la CEPAL.

ser de US\$ 200 millones en 1995 (US\$ 70 millones de exportaciones "normales", US\$ 113 millones de valor agregado de la industria de la confección en régimen de admisión temporal y un valor estimado de US\$ 17 millones de valor agregado que se exporta mediante el régimen de zona franca), las que corresponden principalmente a prendas de vestir que se dirigen al mercado norteamericano. La situación competitiva de esta industria determinó en gran parte el éxito de la política de ajuste y apertura y el curso de la reestructuración industrial en el país.

2. La transformación y la competitividad de la industria de prendas de vestir

La industria de prendas de vestir de Costa Rica ha experimentado un espectacular crecimiento de sus exportaciones en 1980-94. En este apartado se analiza la dimensión y el significado del fenómeno y los retos que enfrenta actualmente.

2.1. *Su dimensión*

La situación competitiva de la industria de prendas de vestir y sus accesorios ha mejorado notablemente en términos de su participación en el mercado de la OCDE.¹³ Su participación creció de 0,12% en 1980 a 0,58% en 1995. Mientras que sólo un grupo tuvo una participación de mercado notable en el año 1980 (el 846 con 0,6%), en 1995 la participación de mercado alcanzó altos niveles en tres grupos CUCI: 846 ropa interior, de punto o ganchillo (1,43%), 842 ropa exterior para hombres y niños de tejidos (1,03%), y 844 ropa interior de tejidos (0,91%).

La situación competitiva de las exportaciones costarricenses de confecciones, medida por su participación en el mercado norteamericano (Estados Unidos y Canadá) mejoró enor-

13. La participación se mide a tres dígitos de la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI), segunda revisión.

mamente, superando el 1,8% en 1995, habiendo crecido 0,8 puntos porcentuales a partir de 1980. La participación de mercado de ropa interior de punto y ganchillo (CUCI 846) aumentó de 1,8% a 4,9% de las importaciones totales de estos artículos en el mercado norteamericano, las de ropa exterior para hombres y niños de tejidos (CUCI 842), de 0,2% a 3,5%, y los accesorios de tejidos (CUCI 847) de cero a 1,97%.

En relación con la contribución de las exportaciones de la industria de prendas de vestir a las exportaciones totales de Costa Rica a los mercados de la OCDE y América del Norte, la explosión de estas exportaciones provocó un cambio fuerte en su estructura en 1980-95. En el caso de las exportaciones a la OCDE, la contribución de las prendas de vestir saltó de 4,7% a 24,5% de las exportaciones totales durante 1980-95. Las de ropa exterior de tejidos para hombres y niños (CUCI 842) y de punto o ganchillo (846) significaron cada una aproximadamente 8% de las exportaciones totales. Otros tres grupos industriales de esta industria tuvieron contribuciones cercanas a 2 ó 3%: ropa exterior para mujeres, niñas y bebés, de tejidos (843), ropa exterior y accesorios (845) y ropa interior, de tejidos (844).

Respecto a la estructura de las exportaciones costarricenses de prendas de vestir al mercado norteamericano durante 1980-95, más del 38% son prendas de vestir, principalmente ropa interior de punto y ganchillo (CUCI 846) con 12,6% del total, y ropa exterior para hombres y niños, de tejidos (CUCI 842) con 11,6%.

Antes de analizar la naturaleza del éxito exportador costarricense en la industria de prendas de vestir, es conveniente estudiar más a fondo sus exportaciones brutas de prendas de vestir al mercado estadounidense, las que alcanzaron los US\$ 700 millones en 1996, y sobre todo la situación competitiva de las 10 exportaciones principales de confecciones de Costa Rica a ese mercado.¹⁴ Los datos muestran que algunos países de Asia en desarrollo y la Cuenca del Caribe dominan

14. Los datos sobre los 10 principales productos vendidos al mercado estadounidense fueron calculados utilizando el programa de cómpu-

las importaciones de estos rubros en ese mercado; entre 1990 y 1995 la proporción que corresponde a estos países subió de 80,5% a 85,3%. La distribución entre los dos grupos de países cambió notablemente, pues los países en desarrollo de Asia perdieron en promedio 14 puntos porcentuales mientras que los países de la Cuenca del Caribe ganaron en promedio 18,9 puntos, llegando la participación relativa de estos últimos a 46% en 1995.

Entre los proveedores asiáticos, hubo una tendencia a la baja de los cuatro tigres (Hong Kong, Singapur, Taiwan [Provincia de China] y la República de Corea) y China y su reemplazo parcial por otros países de esa región. Pero los países de la Cuenca del Caribe fueron los principales ganadores del mercado que perdieron los asiáticos. Aunque México y la República Dominicana fueron los líderes en ese proceso, Costa Rica jugó un papel importante. Con respecto a las 10 principales exportaciones, este país mejoró su participación promedio en el mercado estadounidense de 6,4% a 9,8% entre 1990 y 1995. Costa Rica tuvo una participación de mercado mayor de 10% en los casos de calzones para mujeres o niñas, de fibras sintéticas y de algodón; calzoncillos para hombres o niños, de algodón y prendas de vestir para bebés, de fibras sintéticas, cuatro rubros que fueron de los más importantes en los que los países de la Cuenca del Caribe ganaron mercado a los asiáticos. Sin embargo, recientemente empezó un reordenamiento entre los países de la Cuenca del Caribe, en el sentido de que otros países de América Central (Honduras, El Salvador y Guatemala) se han convertido en fuertes competidores de Costa Rica.

2.2. *Su significado*

La situación competitiva de la industria de prendas de

to MAGIC de la Oficina Subregional de la CEPAL en México. Este programa mide la competitividad internacional de países en el mercado estadounidense a ocho dígitos del Sistema Armonizado.

vestir en Costa Rica se debe a muchos factores. El propósito de este apartado es identificarlos para comprender mejor su sentido y la naturaleza de los desafíos que el país enfrenta. La dinámica del mercado internacional de la industria de textiles y confecciones ha jugado un papel importante en el surgimiento de Costa Rica como abastecedor del mercado estadounidense de confecciones, debido a que el desafío asiático en el mercado de Estados Unidos provocó una reestructuración de la industria en ese país. Para enfrentar ese desafío, muchas de las empresas estadounidenses que dominaban el mercado nacional adoptaron nuevas estrategias corporativas. Para hacerse más competitivas en su propio mercado, trasladaron algunas de sus actividades manufactureras (ensamble de prendas de vestir caracterizadas por procesos productivos estándares, que requerían poca calificación y pocos cambios de estilo, y cuyos niveles de demanda eran relativamente predecibles) a lugares fuera de Estados Unidos donde encontraron mano de obra mucha más barata y preferencias para exportar a ese país. Durante los años ochenta, las fuertes devaluaciones derivadas de la crisis de la deuda externa fueron funcionales para estos propósitos. Factores de mercado internacional se combinaron con las nuevas estrategias corporativas para mejorar la atracción de muchos países centroamericanos como posibles centros de ensamble de prendas de vestir para el mercado de Estados Unidos.

Las políticas nacionales facilitaron este fenómeno. Por el lado de los Estados Unidos, el mecanismo de *production sharing* (TSUS 807, después HTS 98.02.00.80), en el contexto de acuerdos de acceso especial al mercado estadounidense (por ejemplo, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe) y de acuerdos bilaterales dentro del Arreglo Multifibras que frenaban las importaciones desde los principales países asiáticos, fue un entorno legal que permitió a las empresas estadounidenses aprovechar la mano de obra más barata de la región y promover, al mismo tiempo, el uso de insumos físicos estadounidenses (principalmente telas). Por el lado de los países de la región, iniciativas con respecto a las ZFE y otros regímenes pa-

ra el ensamblaje de insumos importados temporalmente complementaron a las políticas estadounidenses.

Costa Rica no había tenido una participación activa en el comercio mundial de los productos textiles y de confección. Como se señaló anteriormente, su política de desarrollo industrial había estado basada en el impulso de su economía "hacia adentro" como una etapa inicial de su desarrollo, con el fin de crear una oferta que luego sería exportada. Además, el crecimiento de la industria textil y de confección costarricense se basó en el fomento de la producción para el abastecimiento del mercado regional centroamericano. Sin embargo, a raíz de la crisis del MCCA y la decisión de establecer una nueva estrategia de desarrollo económico orientada hacia una mayor apertura de la economía, la industria en general, y en particular la textil y de confección, emprendieron procesos orientados hacia la búsqueda de nuevos mercados a inicios de la década de los años ochenta.

En 1994, en Costa Rica operaban alrededor de 700 empresas en el sector textil y de confección (un 15% del total de empresas en el sector industrial), de las cuales 138 estaban registradas como exportadoras. De éstas, 61 (44%) pertenecían al régimen de admisión temporal, 30 (22%) se encontraban ubicadas en la zona franca, 25 (18%) operaban con contrato de exportación y 22 (16%) funcionaban sin ningún régimen de incentivos. Es decir, 91 de las 138 empresas (66%) estaban relacionadas directamente con acceso preferencial al mercado de Estados Unidos.

En 1993, 90% de las importaciones de prendas de vestir desde México y 80% de las realizadas desde los países de la Cuenca del Caribe entraron a Estados Unidos mediante el régimen HTS 98.02.00.80. En el caso de Costa Rica, 84% de las exportaciones de prendas de vestir ingresaron por esa vía. Esto significa que el acceso preferencial al mercado de Estados Unidos es el principal factor detrás del éxito exportador de Costa Rica (el valor agregado de las exportaciones pasó de menos de US\$ 10 millones en 1985 a US\$ 160 millones en 1995, incluyendo el régimen de admisión temporal). La política nacional simplemente facilitó este fenómeno.

Un cuestionario administrado en 1995 a dieciséis de las empresas más importantes de la industria de la confección en Costa Rica pudo identificar tres distintas situaciones competitivas a nivel de empresa.

Grupo I. Este grupo de la muestra está conformado por cinco grandes ensambladores de ropa interior, originarias de Estados Unidos, que operan en buena posición competitiva. El grupo incluye tres empresas que se establecieron antes de 1982 y otras dos que se instalaron a fines de la década de los años ochenta. Estas empresas representan cerca del 60% de las exportaciones y del empleo total de la muestra. Medidas por el número de empleados, sus operaciones se duplicaron durante el período 1985-89 y se volvieron a duplicar durante 1990-95.

Hace más de una década, sus casas matrices enfrentaron severos retos en el mercado de Estados Unidos frente a competidores asiáticos. Respondieron estableciendo operaciones de ensamble en América Latina, haciendo uso de mano de obra barata en el contexto de incentivos específicos que eran ofrecidos por estos países (principalmente facilidades de importación libre de impuestos) y acceso preferencial al mercado de Estados Unidos (a través del mecanismo HTS 98.02.00.80). Como resultado, fueron capaces de enfrentar el desafío asiático. Las exportaciones de ropa interior desde México y la Cuenca del Caribe, especialmente República Dominicana y Costa Rica, crecieron exponencialmente y, de esta manera, los productores estadounidense defendieron su participación en su mercado.

Estas empresas establecieron amplias redes de ensamble en varios países de la Cuenca del Caribe, adquiriendo gran capacidad para responder a los cambios en la situación competitiva de cada centro de costos, siendo cada planta ensambladora una pequeña parte de la gran organización. Con similares operaciones en diversos países, son capaces de agregar líneas de producción de acuerdo con la eficiencia de cada planta, sin necesidad de abandonar ningún sitio particular, excepto en condiciones extremas. Estos elementos estratégicos dan segu-

ridad a los sistemas integrados de producción de las casas matrices. En la actualidad, la mayoría de estas empresas consideran a otras empresas de Estados Unidos, y no a empresas asiáticas, como sus principales competidores.

Las empresas del Grupo I son más agresivas en términos de su estrategia y tienen una fuerte visión corporativa, esto es, comprenden su papel en el sistema de producción integrado a nivel internacional de sus casas matrices. La calidad es especialmente importante, ya que exportan a sus corporaciones que son las que comercializan el producto. En este sentido, la calidad es tan importante como los costos de producción en la competencia entre las subsidiarias en el interior de cada corporación.

En sus operaciones intensivas en trabajo, el principal problema es la rotación de personal, lo que es especialmente grave, pues, en su búsqueda de una mayor eficiencia, se concentran en el aumento de la productividad del trabajo, la cual mejoran por medio de entrenamiento e incentivos monetarios. Adicionalmente, implementan iniciativas en términos de la organización del trabajo, tales como control estadístico de procesos, tareas múltiples y equipos de trabajo, aunque la alta rotación lleva a perder parte de la inversión realizada en entrenamiento. Los resultados de estas iniciativas se relacionan con mejor calidad y mejores relaciones laborales. Presumiblemente, las ganancias en productividad laboral ayudan a compensar los aumentos en los costos de la mano de obra (salarios y cargas sociales), especialmente cuando se aprecia la moneda local. Por su parte, la tecnología es considerada como "algo dado" por el contexto corporativo y no se adapta a la situación local. La incorporación de insumos físicos nacionales en proceso productivo (vía contratación local o subcontratación de componentes) es prácticamente nula. Cada planta ensambladora es un elemento independiente de la red corporativa que produce un conjunto de rubros idénticos muy competitivamente.

Esta dinámica ha producido resultados significativos en Costa Rica y la industria de ropa interior se ha convertido en

la fuente principal de exportación de prendas de vestir hacia Estados Unidos. Como se verá posteriormente, el principal riesgo para la operación de las empresas del Grupo I en materia de exportaciones de ropa interior desde Costa Rica fue un "llamado a consulta" que tuvo lugar en 1995 debido al crecimiento de las importaciones de este rubro en Estados Unidos provenientes de este país.

Grupo II. En el otro extremo de la muestra se encuentra la situación competitiva de cuatro empresas nacionales que conforman el Grupo II. Éste es un conjunto homogéneo de pequeños viejos productores nacionales de ropa exterior para hombres y niños (CUCI 842) y otras prendas de vestir, que operan principalmente a través de "contratos de exportación" para vender al mercado de Estados Unidos, donde algunos rubros enfrentan cuotas. Estas empresas representan menos del 10% del empleo y de las exportaciones. En 1985-89, las empresas del Grupo II fueron tan exitosas como las del Grupo I, y también duplicaron su fuerza laboral; sin embargo, en 1990-95 se vieron obligadas a reducirla a prácticamente un tercio.

Las empresas del Grupo II fueron creadas en el proceso de ISI y, a partir de la reorientación de la política de los años ochenta, han experimentado pérdida de participación en el mercado nacional a raíz de la penetración de importaciones, viéndose obligadas a adaptarse para conseguir contratos con compradores externos, principalmente grandes tiendas de departamentos o productores de prendas de vestir con marcas registradas. Así, compiten por contratos relativamente cortos en los cuales el precio es el principal determinante. No tienen las ventajas de las corporaciones transnacionales que ensamblan en Costa Rica. De manera diferente a las empresas extranjeras, las estrategias corporativas se centran más en su competitividad que en los factores de mercado internacional. Estas empresas tienden a adoptar posiciones defensivas y han experimentado resultados variados; incluso una de ellas fue declarada en bancarrota en 1996.

Sus desventajas en relación con las redes transnacionales

son importantes. Primero, la red permite una mejor programación de las capacidades de cada planta para acomodar cambios en la demanda en función de su mayor especialización, siendo mucho más flexibles. Segundo, las casas matrices se encargan de muchos aspectos de las operaciones, tales como la selección y compra de tecnología, mercadeo, adquisición de nuevas prácticas organizacionales y estándares de calidad. Tercero, las redes poseen mayor movilidad, pues fácilmente pueden agregar líneas de producción en centros de costo más competitivos o, si es necesario, trasladarse a otros lugares. Cuarto, las corporaciones transnacionales tienen la capacidad financiera para ofrecer o garantizar préstamos para expansiones o adaptaciones locales. Las empresas del Grupo II perciben que sus principales competidores son las firmas extranjeras con operaciones de ensamble en la Cuenca del Caribe.

Estas empresas consideran que la política nacional da un apoyo poco importante a su competitividad frente a las empresas extranjeras; sin embargo, esto puede deberse a la desventaja en la que se encuentran frente a esos competidores, principalmente los instalados en ZFE en la Cuenca del Caribe. Consideran que el principal impedimento para exportar más es la carencia de financiamiento local y su alto costo cuando está disponible, lo que consideran como la principal falla de la política nacional.

Los aspectos operacionales de sus estrategias corporativas reflejan tanto la falta de una red transnacional como de una política nacional que les apoye. Generalmente, estas compañías son menos especializadas, menos sofisticadas en términos de calidad y, al mismo tiempo, menos dispuestas a mejorar sus posibles ventajas. Conscientes de que el trabajo barato ha sido su ventaja competitiva principal, reclaman por la falta de mano de obra calificada, pero no hacen nada para crear esta oferta por medio de entrenamiento. Consideran su competitividad internacional como dependiente principalmente de la adquisición de tecnología externa, que seleccionan sobre base de calidad, reputación y aceptación en el mercado de Estados Unidos, y tiene que ser adaptada a las operaciones locales.

Su eficiencia es mejorada básicamente a través de tecnología externa y el uso de prácticas organizacionales también de origen externo. Estas prácticas ayudan a que las líneas de producción sean más flexibles, mejoren la calidad y reduzcan los costos laborales. Algunas de estas empresas poseen redes locales de contratación; sin embargo, no las consideran importantes para su competitividad internacional. Otras sienten que tienen que depender de fuentes externas para resolver sus problemas de altos costos de producción. Tratan de adquirir los medios para hacer mejoras significativas en la calidad para compensar las crecientes deficiencias en la competitividad de sus precios. En relación con sus exportaciones, se caracterizan por ser productoras de bajo costo de pedidos pequeños simples y estandarizados para contratistas internacionales.

En resumen, las empresas del Grupo II enfrentan una situación competitiva muy difícil y han visto caer su participación en el mercado nacional luego de la liberalización de las importaciones. El principal riesgo en su horizonte es que han concentrado todos sus esfuerzos en Costa Rica, un centro de ensamble que ha venido perdiendo la ventaja de la mano de obra barata en comparación con otros países de la Cuenca del Caribe.

Grupo III. La tercera situación competitiva tiene que ver con las siete restantes compañías extranjeras de la muestra, siendo este grupo el menos homogéneo. Consiste de nuevos, pequeños y extranjeros (cinco de Estados Unidos y dos de Asia) ensambladores de ropa exterior para hombres y niños (CUCI 842) y otras prendas de vestir, que exportan a Estados Unidos a través del régimen de zona franca o admisión temporal y por medio del régimen HTS 98.02.00.80. Estas empresas son importantes y representaron cerca del 30% de las exportaciones y el empleo de la muestra de 1995. No expandieron su empleo en igual magnitud que las empresas del Grupo I, ya que durante 1990-95 sólo lo incrementaron en 50%; sin embargo, en relación con las firmas del Grupo II sí tuvieron una apreciable mejoría. En términos de su participación en el

mercado internacional, tres compañías la mejoraron durante 1990-95 y cuatro no. Una de esas empresas cerró su planta en 1996 sin aviso previo, dejando impagos sueldos y contribuciones de seguridad social.

Las empresas se encuentran en una situación competitiva que está entre la del Grupo I y la del Grupo III, mostrando elementos de ambas. Al igual que el Grupo I, poseen una red corporativa con muchas ventajas; sin embargo, generalmente son componentes relativamente mayores, aunque especializados, de redes más pequeñas. Por otro lado, identifican a sus competidores y su situación competitiva de manera similar a como lo hacen las empresas nacionales, es decir, sus competidores son otros ensambladores con operaciones en la Cuenca del Caribe y la competencia se basa en precios o en defender la participación de mercado de sus casas matrices. Cinco de esas siete empresas señalaron que el principal motivo por el cual podrían irse de Costa Rica sería que obtuvieran menores costos laborales en otras localizaciones. Además, una compañía asiática pasó de ser proveedora de su red corporativa en Estados Unidos a competir por contratos con compradores mayores no relacionados con su casa matriz.

Más de la mitad de las compañías tienen estrategias corporativas neutras. Aunque ninguna tiene una estrategia defensiva, como es en el caso de las empresas nacionales, la esencia de su estrategia es similar a la de las firmas nacionales, pues se basa en la oferta de mano de obra barata con una reciente preocupación por la calidad. También al igual que las compañías nacionales, están enfrentado una renovación, en la que la modernización y racionalización de la producción es central.

Esto puede apreciarse en ciertos aspectos operacionales. Pretenden mejorar la eficiencia de la misma forma que las empresas nacionales, a través de incentivos monetarios y la adquisición e implementación de tecnología y prácticas organizacionales externas. A pesar de que el principal problema de su recursos humanos es diferente al de las firmas nacionales —el alto costo de la seguridad social— experimentan las

mismas mejoras en la organización del trabajo: una línea de producción más flexible. Más aún, los resultados son los mismos: costos de producción más bajos y mejor calidad.

Ahora bien, comparable con las empresas del Grupo I, estas firmas reciben su tecnología de la casa matriz, la cual tienen que adaptar a las condiciones locales, tal como lo hacen las empresas nacionales. También mencionan la entrega rápida como una de sus ventajas competitivas, de nuevo similar a lo que respondieron las empresas nacionales, pero sienten que la productividad es una ventaja que se deriva de la red transnacional. Tres de las siete compañías argumentaron que sus principales competidores tienen acceso a mano de obra más barata, tal como en el caso de los ensambladores del Grupo I.

Las cuotas en los Estados Unidos para muchos de los productos que exportan es el principal riesgo en el horizonte de este grupo, pues eso únicamente permite expansiones moderadas en las exportaciones. Otro reto para estas compañías será la repercusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), dado que algunas redes corporativas de este grupo tienen operaciones en México, lo que podría provocar que inversiones importantes en Costa Rica se pospongan.

3. Los retos para la industrialización

El primer y más importante reto concierne a la estrategia de crecimiento y al desarrollo futuro de la industria de confecciones de Costa Rica (Rodríguez, 1993). El auge de las exportaciones de prendas de vestir desde ese país no corresponde a la consolidación de una industria textil nacional integrada capaz de competir en el largo plazo en el mercado internacional. Por el contrario, es el producto una industria de ensamble, dominada por empresas extranjeras, fundamentalmente basada en mano de obra barata, desvinculada de otros insumos nacionales (fibras textiles naturales o sintéticas) y dependiente del acceso privilegiado al mercado estadounidense. La industria de confecciones no tiene una articulación nacional capaz de

convertir a Costa Rica en un centro de producción cuya competitividad se base en factores como la mano de obra calificada, la generación e innovación de tecnologías y diseños, y la disponibilidad de recursos naturales de calidad.

A pesar del cambio estructural que el país ha hecho, industrias como la de confecciones siguen operando con una lógica de centro de costos, dominada por empresas cuyas ventajas competitivas descansan en la mano de obra barata, los incentivos fiscales en su lugar de ensamblaje y el acceso especial a su mercado de exportación. Reflejan más las prioridades de las estrategias corporativas de las empresas extranjeras (mayoritariamente estadounidenses) que las metas de la política nacional o las necesidades del desarrollo de la economía costarricense. Como se muestra en el análisis anterior y el Cuadro 5, las confecciones se exportan casi exclusivamente al mercado estadounidense. Eso indicaría que su producción no es competitiva en términos internacionales (lo que implicaría que sus participaciones de mercado crecieran también en Europa Occidental, Japón y América Latina) sino que su dinámica es función del acceso privilegiado al mercado estadounidense.

Con respecto a las ZFE como instrumento para atraer IED, generar producción y empleos, parece que no ha sido posible combinar la búsqueda de recursos externos con el alcance de metas nacionales de integración en la industria de confecciones. En eso la experiencia costarricense es diferente de la de los países exitosos del este de Asia (ESCAP/UNCTAD, 1994), en el sentido de que esa región se utilizó inicialmente a las ZFE como un instrumento para obtener tecnología extranjera, las que, con el tiempo y el fortalecimiento de su industria nacional, fueron reemplazadas con parques de ciencia y tecnología. Las empresas nacionales operando en las ZFE en esos países contaron con una estrategia nacional para profundizar el proceso de industrialización y articular una industria integrada que disfrutaba de fuertes ventajas competitivas a largo plazo. En el caso costarricense, el uso de incentivos, como el régimen de ZFE y la admisión temporal, puede haber truncado el proceso nacional de industrialización.

El segundo reto que enfrenta la industria de confecciones es que ha perdido competitividad internacional en lo referente al costo de la mano de obra en comparación con otros países de la Cuenca del Caribe; siendo ese factor productivo uno de los más importantes en la atracción y mantenimiento de inversiones extranjeras. Es necesario señalar dos cosas. Primero, que el valor de la mano de obra en el costo total de un producto de origen textil en Costa Rica es en promedio 30%, y, segundo, que el costo por hora de la mano de obra no hace de Costa Rica un país particularmente atractivo (Cuadro 6). En 1994, el costo de mano de obra en Costa Rica fue el doble que en Honduras, más de 50% mayor que en El Salvador y casi 50% mayor que en México.

CUADRO 6
Costo de la mano de obra, 1994

<i>País</i>	<i>Salario por hora en dólares</i>
1. Costa Rica	2,22
2. México	1,88
3. Jamaica	1,54
4. El Salvador	1,47
5. República Dominicana	1,46
6. Guatemala	1,27
7. Honduras	1,14

FUENTE: CATECO.

En este contexto, según Buitelaar (1996), un problema particular para los países de la Cuenca del Caribe es la ventaja que lleva México en términos del TLCAN. Las prendas de vestir ensambladas en México con telas norteamericanas entran sin pagar derechos arancelarios en Estados Unidos, mientras que similares productos ensamblados en la Cuenca del

Caribe pagan un derecho arancelario efectivo de alrededor de 6% sobre el valor agregado fuera de América del Norte (USITC, 1995a y 1995b). Los países de la Cuenca del Caribe han solicitado paridad con México en el mercado estadounidense; sin embargo, el Congreso de ese país no la ha aprobado.

Fuera de la ventaja arancelaria, existe otra con respecto a cuotas. Dentro del TLCAN, México no está sujeto a cuotas, como es la realidad para algunos países de la Cuenca del Caribe (USITC, 1995a y 1995b). Naturalmente, estos países tienen una desviación de IED hacia México (Lande y Crigler, 1993; CEPAL, 1994); de hecho, empresas estadounidense activas en la Cuenca del Caribe, como Warnaco y Sara Lee, abrieron plantas en México,¹⁵ en un contexto en el que, de las 543 nuevas empresas maquiladoras establecidas en México en 1997, 228 correspondieron al sector de prendas de vestir.¹⁶

El tercer reto de la industria de confecciones de Costa Rica tiene que ver con la relación con Estados Unidos, su principal socio comercial y fuente de la gran mayoría de sus insumos físicos. Uno de los aspectos difíciles de la relación es la aplicación de restricciones de acceso al mercado estadounidense bajo la forma de cuotas y "llamados a consulta". El porcentaje de exportaciones sujetas a restricciones cuantitativas a diciembre de 1994 era cercano a un 50% del total y ese porcentaje se elevó a cerca de 66% en 1995, como consecuencia del "llamado a consulta" sobre el rubro de ropa interior y pijamas. Las cuotas de importación establecidas por Estados Unidos, en respuesta a quejas de empresas estadounidense que se sienten perjudicadas por el rápido crecimiento de las importaciones, se fijan por períodos de dos años, y son administradas y distribuidas a los fabricantes en Costa Rica por medio del Consejo Nacional de Cuotas Textiles y Ropa Confeccionada, establecido en 1988. El "llamado a consulta" sobre ropa interior de 1995 recayó sobre la parte más

15. "NAFTA and Caribbean Textiles", *Latin American Economy and Business*, mayo 1995, p. 11.

16. *La Jornada*, 10 de febrero de 1998.

dinámica de las exportaciones de prendas de vestir de Costa Rica (Cuadro 7). En el caso de ropa interior, el límite fue establecido en 14,4 millones de docenas, lo que representa una amenaza directa para el desarrollo futuro de esta parte de la industria.

CUADRO 7

Costa Rica: categorías de productos sujetas a cuota o a "llamado a consulta" por parte de Estados Unidos

<i>Categoría</i> <i>CUCI</i>	<i>Descripción</i>
340-640	Camisas de algodón y fibra sintética para hombre
342-642	Enaguas de algodón y fibra sintética
347-348	Pantalones y <i>shorts</i> de algodón para hombre y mujer
443	Trajes de lana para hombre
447	Pantalones de lana para hombre
352-632 *	Ropa interior de algodón y fibra sintética
351-651 *	Ropa de dormir de algodón y fibra sintética

FUENTE: Oficina de Cuotas Textiles, Costa Rica.

* "Llamado a consulta" en 1995.

A diferencia del resto de países afectados, la respuesta de Costa Rica al "llamado a consulta" fue combativa, y llevó el conflicto a la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde presentó el primer caso en esta actividad. En junio de 1995, Estados Unidos aplicó los límites que había acordado. En julio, el Comité de Monitoreo Textil de la OMC, que tiene a su cargo las disputas en este sector durante la fase de transición de implementación del Acuerdo de Textiles y Prendas de Vestir (hasta el año 2005), votó 9 a 0 en el sentido de que Estados Unidos no había probado debidamente que las importaciones originarias de Costa Rica representaban un "severo daño" a

su industria. Sin embargo, ese Comité no consiguió llegar a un consenso en cuanto a la existencia de daño.¹⁷

Las partes afectadas fueron instadas a continuar negociaciones bilaterales. Mientras Honduras llegó a un acuerdo con Estados Unidos en este sentido (y vio eliminados los límites que se le habían impuesto), Costa Rica notificó a la OMC en diciembre de 1995 que las negociaciones con Estados Unidos habían fracasado, solicitando la conformación formal de un panel para resolver la disputa. Su objetivo era que OMC recomendara acceso preferencial e incondicional al mercado norteamericano para sus exportaciones de ropa interior. La decisión del panel fue dada a conocer en setiembre de 1996 favoreciendo a Costa Rica.

En conclusión, la situación competitiva de la industria de prendas de vestir de Costa Rica mejoró enormemente en el período 1980-95, generando importantes montos de divisas durante la crisis de la deuda y promoviendo una orientación exportadora dentro de la estrategia nacional de desarrollo. Éste fue su mayor éxito en el campo manufacturero. Costa Rica fue uno de los principales "ganadores" en el mercado norteamericano de confecciones, aumentando su participación de mercado a costa de los tigres asiáticos. Sin embargo, este éxito parece no haber ocurrido bajo los impulsos adecuados para el desarrollo de un parque industrial con cierto grado de integración local. Más recientemente, Costa Rica ha visto erosionada su situación competitiva en relación con otros ensambladores centroamericanos de prendas de vestir.

La pregunta fundamental es hacia dónde se dirige el proceso industrial costarricense. Al igual que otras economías pequeñas de la Cuenca del Caribe, Costa Rica se vio obligada a responder a los varios desafíos de los años ochenta cambiando su modelo de crecimiento, su proceso de industrialización y su

17. Los países en desarrollo (India, Paquistán, Brasil, la República de Corea e Indonesia) votaron que no hubo daño, mientras que los países industrializados (Canadá, la Unión Europea, Japón y Noruega) votaron afirmativamente.

integración al mercado internacional. La transformación y auge exportador de la industria de prendas de vestir fue la principal manifestación del éxito de la política. El resultado no fue la conformación de un dinámico *cluster* independiente y capaz de competir con una oferta diversificada dirigida a diferentes mercados, sino una industria dominada por empresas extranjeras cuyas estrategias corporativas se fundaron en ventajas y preferencias temporales. De ese modo, se habría truncado el proceso de industrialización existente en vez de convertirlo en una fuente de competitividad internacional auténtica. Mientras una parte de la industria (ropa interior) mantiene su penetración en el mercado internacional a pesar de encontrar nuevas restricciones en su mercado principal, otras parecen enfrentar un futuro poco alentador. Mientras la pérdida de las nuevas y más bien pequeñas empresas extranjeras que ensamblan ropa exterior para hombres y niños no cambiaría fundamentalmente la situación industrial del país, no es así con las empresas nacionales que fabrican confecciones. Eso demuestra precisamente el dilema industrial de las economías pequeñas y abiertas: dado que aun con incentivos iguales o mayores (por ejemplo, los contratos de exportación) las empresas nacionales no pueden competir con las más fuertes ETN, los gobiernos de estos países terminan compitiendo por la IED mediante paquetes de incentivos (Mortimore y Peres, 1997).

En el caso de Costa Rica, la situación se agrava más aún porque los incentivos entregados a empresas nacionales, principalmente los contratos de exportación, están en proceso de eliminación debido a su carga para la situación financiera del gobierno y al término de los plazos de su vigencia. Llevar a cabo una política de promoción de la actividad económica a través de incentivos a la IED implica costos y riesgos. Así, por ejemplo, un fabricante de neumáticos que gozó del status de "empresa de integración" en el MCCA por alrededor de 30 años solicitó ingresar al régimen de zonas francas en 1996.

Sin embargo, hay dos factores positivos, que podrían compensar, al menos parcialmente, la pérdida de competitividad in-

ternacional derivada del alza de los salarios y los efectos del TLCAN. Por un lado, existe una oferta de gerentes y mandos medios costarricenses con capacidad relativamente más alta que en otras partes de la Cuenca del Caribe —y mucho más baratos que sus homólogos estadounidenses— que están disponibles para las empresas ensambladoras de prendas de vestir que operan en el país. Por el otro, algunas de las grandes empresas del Grupo I —que cuentan con la mayor parte de las exportaciones de la muestra— se están adaptando a la nueva situación competitiva, buscando crear nichos o segmentos de mercado más sólidos. Así, por ejemplo, algunas han sustituido su producción de ropa interior de telas sintéticas por productos de algodón, los que son más apreciados en el mercado estadounidense.

Una nueva variante de la política que favorece la IED mediante incentivos es avanzar hacia industrias tecnológicamente más avanzadas y dinámicas (*technological upgrading*). Para ello, en lugar de otorgar incentivos a cualquiera empresa extranjera que invierta en el país, se los enfocaría hacia unas pocas empresas prioritarias. El papel de la institución nacional negociadora es central para el éxito de una política tal. Costa Rica tuvo un logro notable en 1996 cuando, a raíz de las negociaciones de CINDE,¹⁸ la empresa Intel, que domina la industria de microprocesadores, eligió al país para una nueva planta mundial para ensamblar y probar semiconductores. La inversión involucrada se ha evaluado entre 300 y 500 millones de dólares. Comparado con los ingresos netos de IED durante 1990-93, no sólo se han elevado notablemente los montos (el promedio anual subió a \$350 millones en 1994-96 comparado con \$200 millones en 1990-93), sino que se dirige mucho más a la industria manufacturera (58% en 1994-96 comparado con 28% en 1990-93). Si Costa Rica lograra convertirse en un centro latinoamericano de operaciones de esta índole, tendría un impacto industrial que podría compensar el truncamiento de

18. Véase el *home page* de CINDE en <http://www.cinde.or.cr>. Una descripción de sus negociaciones con Intel se encuentra en *FIAS, FDI News*, vol. 1, N° 3, diciembre de 1996.

su proceso de ISI. En este escenario, la pérdida de competitividad por aumento del costo de la mano de obra, se podría ver más que compensado por la calidad y calificación de la misma, la que en Costa Rica es alta en términos de las medias del área centroamericana y de gran parte del Caribe.

Una política complementaria al esfuerzo por atraer IED de "alta calidad" sería, durante las negociaciones con las empresas extranjeras identificadas como prioritarias, buscar definir un papel para las empresas nacionales en cuanto proveedores, contratistas, subcontratistas o socias estratégicas.¹⁹ Esto permitiría que las actividades de ensamblaje se integrasen en *clusters* de actividades basadas en nuevas ventajas, como la mano de obra calificada e innovación y difusión de tecnologías y diseños. Un ejemplo de ello es el *cluster* de electrónica, microelectrónica e informática actualmente en formación en el área circundante a San José, en la que se localizan filiales de algunas de las principales empresas mundiales que operan en esas industrias.

III. EMPRESAS TRANSNACIONALES E INDUSTRIALIZACIÓN EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

1. El proceso de industrialización²⁰

La República Dominicana, con una población de 7,6 millones de habitantes y un PIB de alrededor de US\$ 12 mil millones en 1996, es la segunda economía del Caribe en términos de tamaño. Desde comienzos del siglo, ha tenido ventajas com-

19. El Programa de Mejoramiento de la Industria Local (MIL) busca precisamente ese objetivo y ya ha logrado algunos resultados positivos (Labarca y Peres, 1997).

20. Este apartado y el 3.3. están tomados de Vicens, Martínez y Mortimore (1997).

parativas en algunos productos agrícolas de exportación, tales como azúcar, café, cacao y tabaco, los que han sido la base de su economía durante muchas décadas, tanto en términos de divisas como de empleo. Más recientemente, otros productos agrícolas (no tradicionales) y minerales se han agregado a la oferta exportable. Entre éstos se incluye carne vacuna, frutas y vegetales, níquel, oro y plata, así como algunos productos manufacturados, entre los que las confecciones, al igual que en Costa Rica, ocupan el lugar más importante.

En los últimos veinte años, el desarrollo de un fuerte sector de turismo y de una industria manufacturera ligera de ensamblaje para la exportación ha ayudado a la economía a superar las crisis de balanza de pagos, permitiendo al país mejorar los problemas de escasez de divisas y de fuerte desempleo. A pesar del éxito de estos dos dinámicos sectores, la economía dominicana ha debido enfrentar numerosos desafíos.

El desempeño económico reciente del país ha sido el resultado de estrategias de desarrollo adoptadas a lo largo del último medio siglo, las que se caracterizaron por un fuerte sesgo antiexportador y una orientación hacia el mercado interno derivada de las políticas de ISI en aplicación desde mediados de la década de los años cuarenta. La implementación de políticas públicas que buscaban promover un sector exportador en la economía, particularmente mediante el uso de zonas francas industriales (ZFI),²¹ al tiempo que se mantenía gran parte del modelo previo, llevó a la creación de una economía dual, con dos sectores con lógicas de funcionamiento y capacidades competitivas diferentes.

1.1. *La industrialización basada en la sustitución de importaciones*

Durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, la

21. Las zonas francas industriales (ZFI) en República Dominicana corresponden al concepto de zonas francas de exportación (ZFE) en Costa Rica.

economía dominicana estuvo basada en enclaves azucareros en los que la IED jugaba un papel clave. Los primeros intentos de promover la industrialización en el país mediante la ISI tuvieron lugar durante el régimen de Trujillo (1930-1961) en los años cuarenta (Moya, 1992).²² Trujillo implementó una estrategia de ISI basada en la concesión de incentivos fiscales, otorgados individualmente, con su intervención personal, a empresas establecidas en el país bajo “contratos especiales”. Aunque no había un marco legal específico para implementar la ISI, en la mayoría de los casos los incentivos fueron aprobados por el Congreso mediante leyes.

A comienzos de los “Doce Años” del presidente Balaguer (1966-1978), con la aprobación de la Ley 299 en 1968,²³ el país adoptó formalmente un modelo de desarrollo basado en la ISI.²⁴ Esta estrategia fue un intento deliberado de lograr cre-

22. Antes de la ISI, el país tenía una política muy abierta en materia de comercio exterior. En 1919, las Fuerzas de Ocupación de Estados Unidos (1919-1924) aprobaron una ley de aduanas que duró hasta poco después de la Segunda Guerra mundial, cuando Trujillo decidió adoptar un estilo de desarrollo más orientada hacia el mercado interno.

23. Esta ley de protección e incentivos industriales estableció un nuevo sistema de incentivos de acuerdo con una clasificación de las empresas según su orientación de mercado. La clasificación A proveía numerosos incentivos para empresas exportadoras, principalmente con operaciones de ensamblaje en las ZFI. Las clasificaciones B y C otorgaba beneficios a empresas nuevas o ya establecidas dedicadas a la producción de bienes que no se producían previamente en el país o al procesamiento de materias primas para el mercado local. Para mayor detalle, véase el apartado sobre las zonas francas más adelante en este trabajo.

24. Los beneficios previstos por la Ley 299 eran concedidos por el Consejo de Desarrollo Industrial, compuesto por siete miembros provenientes de instituciones privadas y públicas. El Consejo evaluaba cada proyecto de inversión y supuestamente basaba sus conclusiones en sus méritos en materia de integración nacional y valor agregado, ahorro de divisas, generación de empleos y transferencia de tecnología.

cimiento y desarrollo económico a través de la industrialización de la economía nacional, sobre la base de la protección comercial a los sectores productivos. Esto implicó un fuerte sistema de protección mediante aranceles, acompañado de financiamiento mediante crédito subsidiado y acceso a divisas en condiciones de sobrevaluación del peso dominicano. El sistema buscaba reducir los riesgos de la inversión que asumían los empresarios locales.

Los instrumentos fundamentales de la ISI fueron: i) exenciones arancelarias para la importación de bienes de capital, materias primas y productos intermedios necesarios para la producción de bienes de consumo final; ii) altos aranceles nominales aplicables a los bienes de consumo final; iii) subsidios a través del tipo de cambio; iv) crédito subsidiado (préstamos con baja tasa de interés disponibles mediante la USAID, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y unos pocos programas creados por el Banco Central de la República Dominicana); y v) sueldos y salarios congelados a un bajo nivel.

Además de la alta protección arancelaria, el sector empresarial recibió beneficios de la protección no arancelaria, que incluía restricciones cuantitativas, tales como cuotas o prohibiciones, permisos de importación, contratos especiales de importación y similares. Las políticas proteccionistas y los subsidios dieron lugar al desarrollo de fuertes estructuras monopólicas u oligopólicas, que gozaban de márgenes de utilidad extremadamente altos. De todos modos, en su etapa formal, la ISI fue implementada en un marco más automático y menos discrecional que el prevaleciente durante Trujillo.

Pese a que los instrumentos de política más poderosos fueron la protección comercial y la sobrevaluación del peso, otros instrumentos fueron incluidos en la estrategia de la ISI con el objetivo de promover la industrialización y la diversificación de exportaciones. La Corporación de Fomento Industrial (CFI) fue creada con fondos públicos para proveer financiamiento directo con bajas tasas de interés y asistencia a pequeñas y medianas industrias, y el Banco Central estableció el Fondo para el Desarrollo Industrial (FIDE) con objetivos similares. El Ins-

tituto Dominicano de Tecnología Industrial (INDOTEC) fue creado para proveer asistencia técnica a empresas que necesitaban desarrollar o adaptar nuevas tecnologías.

Aunque la Ley 299 proveyó el marco para la implementación de la ISI, en las dos décadas siguientes sirvió como el principal instrumento para apoyar tanto a las industrias orientadas al mercado interno como al sector exportador localizado en las ZFI. Respecto a las exportaciones el gobierno adoptó una estrategia dual.²⁵ Una parte de la estrategia fue diversificar las exportaciones mediante el uso de las ZFI, y la otra fue fomentar el desarrollo de productos de exportación no tradicionales (agrícolas y manufacturados). El primer componente fue extremadamente exitoso, en particular después de las devaluaciones del peso en 1984 y 1985, mientras que el segundo se puede considerar un fracaso. De hecho, el elemento más importante de la evolución del comercio exterior de la República Dominicana a partir de 1980 ha sido la rápida expansión de las ZFI y el poco dinamismo (e incluso caída) de las exportaciones tradicionales y no tradicionales (Cuadro 8).

Desde 1979, la base de la política para fomentar las exportaciones de empresas no ubicadas en ZFI ha sido la Ley 69, la que originalmente incluía tres tipos de incentivos: i) las empresas exportadoras podían retener un porcentaje de las divisas que originaban, ii) un subsidio fiscal de entre 5% y 25%, y iii) exenciones arancelarias para sus importaciones temporales de materiales y partes (no incluyendo maquinaria).²⁶ Sin

25. En realidad, la dualidad de la economía tuvo origen en la fuerte oposición de los grupos locales a la adopción de un marco legal que permitiera inversiones extranjeras en las industrias nacionales. Como los empresarios nacionales, que controlaban gran parte del mercado interno, temían la competencia de empresas extranjeras, la Ley 299 autorizó a este tipo de empresas sólo en el sector exportador (Moya, 1992).

26. En general, las exportaciones están libres de impuestos y derechos, pero esto no era así hace una década, cuando derechos de exportación de 36% y 5% eran cobrados a las exportaciones tradicionales y no tradicionales (originadas fuera de las ZFI), respectivamente.

CUADRO 8
Exportaciones de la República Dominicana
(Millones de dólares)

Año	Export. tradic. (A)	Export. tradic. (B)	Minerales (C)	Export. fuera de zona franca (A+B+C)	Export. brutas de zona franca	Total
1980	467,9	111,4	381,1	961,8	117,1	1.078,1
1981	732,4	116,0	336,5	1.184,7	128,2	1.312,9
1982	475,0	90,6	195,3	756,9	155,1	912,0
1983	451,7	80,2	249,6	781,5	181,2	962,7
1984	547,8	117,8	238,3	870,3	195,7	1.066,0
1985	379,5	121,5	233,7	734,8	214,7	949,5
1986	359,5	174,9	192,2	726,7	246,2	972,9
1987	308,3	158,9	241,3	708,5	332,3	1.040,8
1988	325,4	165,4	408,0	898,2	519,9	1.418,1
1989	310,3	169,5	448,2	928,3	735,2	1.663,5
1990	277,6	147,1	308,0	744,1	838,6	1.582,7
1991	254,9	144,1	260,6	659,6	1.052,8	1.712,4
1992	223,9	135,0	203,1	562,9	1.165,3	1.727,3
1993	215,5	156,8	131,7	504,0	1.259,6	1.763,6
1994	266,3	158,7	201,5	626,5	1.392,1	2.018,6
1995	275,8	193,4	289,2	758,4	1.784,4	2.542,9
1996	375,3	187,5	267,2	829,9	1.869,5	2.699,2

FUENTE: Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX). Los subtotales no se han obtenido por suma de las otras columnas del cuadro, sino que son tomados de diferentes fuentes. Por lo tanto, en diversos años no coinciden con la suma de sus componentes.

embargo, la Ley 69 ha sido afectada por demoras administrativas, inconsistencia de implementación y obstáculos diversos que la han hecho casi inútil para promover exportaciones.²⁷ De este modo, en realidad, la estrategia creó una economía dual y desequilibrada, dividida entre un sector dinámico y competitivo (las ZFI) y un sector orientado al mercado interno poco dinámico y no competitivo.

El sector orientado al mercado interno mostró dinamismo durante los primeros años posteriores a la aprobación de la Ley 299. Hasta mediados de los años setenta, la ISI estimuló el crecimiento y la transformación estructural de la economía dominicana. La tasa promedio de crecimiento del PIB fue 12% en 1968-1974, período de estabilidad interna y externa. La participación de la manufactura en el producto total aumentó hasta 21,1% en 1980, momento en que llegó a su máximo, para luego declinar a 14,6% en 1992 y 13,0% en 1995.

Después de 1974, diversos factores internos y externos trabaron el crecimiento debido al deterioro de la balanza de pagos y al aumento de la deuda externa; entre ellos destacan el colapso de los precios de exportación de las principales *commodities* (azúcar) y el alza de los precios del petróleo a partir de la crisis de 1973. Algunas de las debilidades estructurales de la economía dominicana se volvieron evidentes. El desempeño macroeconómico del país después de 1974 está caracterizado por períodos muy cortos de altas tasas de crecimiento, seguidos por fuertes caídas de la actividad económica.

Después de la segunda crisis del petróleo a finales de los años setenta, cuando los déficits en cuenta corriente y en balanza de pagos comenzaron a acumularse y las importacio-

27. Las actividades de promoción de exportaciones en el exterior han sido escasas e inconsistentes. El Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX) y el Consejo Nacional de Zonas Francas (CNZF) promueven la participación en unos pocos eventos internacionales de comercio cada año, pero esas actividades son ínfimas. A mediados de los años ochenta, se creó un exitoso Consejo de Promoción de Inversiones (CPI), pero cesó sus operaciones cuando se terminaron los fondos de USAID.

nes de equipos de capital y materias primas no podían continuar siendo subsidiadas mediante la sobrevaluación del peso y crédito barato, se volvió evidente que el sector empresarial interno no tenía la competitividad necesaria para acceder a los mercados externos o enfrentar a las importaciones exitosamente.

Hasta el desarrollo de las ZFI, el país no se había beneficiado de las tendencias del comercio mundial en el que predomina el dinamismo de los productos manufacturados. Con el éxito de las zonas francas y el auge del turismo, así como la diversificación de la oferta exportable, el país comenzó a reducir su dependencia de la exportación de *commodities* agrícolas o minerales. Sin embargo, las exportaciones de azúcar y níquel continuaron siendo cruciales para mantener el equilibrio externo.²⁸

1.2. Crisis y ajuste

1.2.1. La crisis

A comienzos de los años ochenta, el sector orientado al fuertemente protegido mercado interno comenzó a deteriorarse agudamente; cuando sus tasas de crecimiento se redujeron sensiblemente o se hicieron negativas, dejó de tener capacidad de generar empleos y perdió rápidamente capacidad exportadora. El pobre desempeño macroeconómico y social de país culminó con la seria crisis de 1989-1990,²⁹ cuando la eco-

28. Por ejemplo, en 1989, las exportaciones de níquel representaron 44,7% del total de exportaciones no originadas en FZE, mientras que en 1992 y 1993 esa participación se redujo a 32,1% y 25,2%, respectivamente. Lo mismo se puede decir del azúcar, producto que, si bien ya no era el soporte de la economía, aún respondía por 27,6% de las exportaciones no FZI en 1992.

29. Aunque creció en promedio al 2,7% en 1983-1987, el PIB fluctuó fuertemente en 1983-1990. En 1988-1989, creció al 2,4%, para registrar una caída de 4,9% en 1990. Para el conjunto de 1982-1990, la tasa anual de crecimiento fue sólo 1,7%, la que, dado el crecimiento de la población, llevó a una caída del PIB per capita.

nomía sufrió una inflación de 100% anual: el PIB per capita cayó 7%, las reservas internacionales bajaron hasta el equivalente a dos semanas de importaciones, los atrasos de la deuda externa crecieron a US\$ 1.500 millones, y el déficit fiscal superó 5% del PIB.

En lo referente al comercio exterior, el país había registrado déficits desde mediados de los años setenta. Las importaciones continuaron excediendo a las exportaciones a medida que los precios de los principales productos tradicionales de exportación caían a niveles sin precedentes. La situación empeoró luego de 1986, año en que el déficit alcanzó los US\$ 529 millones, cifra que se duplicó en 1989. Sin embargo, la cuenta corriente no llegó a niveles críticos debido a las divisas generadas por el turismo, las ZFI y las remesas de los dominicanos que trabajan en el exterior.³⁰ El déficit en cuenta corriente, aunque fluctuó fuertemente en 1985-1989, fue de sólo US\$ 21,9 millones en 1988; pero subió a US\$ 127 millones en 1989, presionando el mercado de divisas y las reservas internacionales del Banco Central.

Por el deterioro de la situación de la balanza de pagos, se adoptó un primer programa de ajuste en 1984-1985 bajo un crédito contingente (*stand-by*) del FMI. El peso fue devaluado para corregir el sesgo antiexportador y la política crediticia se hizo más restrictiva, aumentando la tasa de interés y eliminando los subsidios implícitos que recibían los productores locales. Finalmente, con las altas tasas de inflación de finales de los años ochenta, parcialmente provocadas por la devaluación, la capacidad de compra de los consumidores cayó fuertemente, lo que dio origen a una fuerte recesión. Entonces, sólo era un asunto de tiempo para que el sector orientado hacia el mercado interno tocara fondo.

El manejo macroeconómico se volvió extremadamente difícil a medida que el modelo de protección del mercado inter-

30. Los ingresos netos de divisas por las ZFI se registran como ingresos por servicios en la cuenta corriente del balance de pagos; por lo tanto, no se tienen en cuenta en el saldo comercial.

no, mediante aranceles y permisos de importación, se aproximaba al colapso. Las políticas gubernamentales —largo tiempo caracterizadas por frecuentes cambios discrecionales en el régimen de tipo de cambio, precios controlados, déficits fiscales y crecientes problemas de gestión de las empresas públicas— produjeron un fuerte deterioro de la eficiencia económica y la productividad. La generación de electricidad y otras actividades de infraestructura fueron también fuertemente afectadas por las restricciones fiscales y la mala gestión pública, la que se extendía por lo menos desde el inicio de los años setenta.³¹

Los niveles excesivos de gasto público, especialmente en obras de construcción e ingeniería, una política monetaria que llevó a un aumento anual de la oferta monetaria de 41% en 1986-1989, y las persistentes pérdidas de las empresas estatales dieron lugar a tasas de inflación de tres dígitos y a escasez en 1989 y 1990. La deuda externa y sus atrasos también crecieron significativamente en los años ochenta. El acuerdo con el FMI en 1985 permitió reprogramar la mayor parte de la deuda bancaria, pero en 1989 el Banco Central tuvo que suspender el pago de intereses y realizar amortizaciones sólo irregularmente. Para 1990, la deuda externa de US\$ 4.000 millones era equivalente a 60% del PIB y los atrasos totalizaban alrededor de US\$ 700 millones.

Hasta 1990, el régimen de comercio exterior del país había sido altamente discrecional y estaba muy distorsionado. Se basaba en un complicado sistema de aranceles discrecionales, cuotas, prohibiciones, exenciones, leyes de fomento, decretos especiales, contratos especiales, arreglos y concesiones, y reglamentos y procedimientos administrativos.³² Es-

31. La relativamente alta tasa de crecimiento de la población y la fuerte migración a las áreas urbanas presionaron sobre los servicios sociales, la que se sumó a los problemas preexistentes en materia de analfabetismo, enfermedad y mortalidad infantil y desnutrición.

32. Cuando se inició la reforma comercial en agosto de 1990, había 27 leyes de impuestos que regulaban las importaciones —incluyen-

tas reglas y regulaciones estaban sujetas a cambios por decreto y eran frecuentemente modificadas mediante órdenes administrativas o ejecutivas. También la aplicación de los aranceles era errática y no siempre transparente debido a los cambios en la administración de aduanas, dificultades de gestión y procesos engorrosos para la valoración de las importaciones.

El régimen de comercio se caracterizaba por muchos incentivos y concesiones especiales otorgados por leyes de fomento sectorial, tales como la ley de desarrollo turístico, la ley de desarrollo agroindustrial y la ley de promoción de exportaciones. También existían exoneraciones y concesiones especiales a empresas determinadas, e incluso para embarques de bienes especiales, lo que complicaba aun más el sistema. El régimen comercial estaba plagado de medidas administrativas y legislativas orientadas a trabar las importaciones y la competencia; por ejemplo, había un amplio número de productos cuya importación estaba prohibida o sujeta a restricciones cuantitativas, mientras otros requerían autorizaciones especiales y permisos del gobierno.

1.2.2. Los ajustes

En 1990, el gobierno fue obligado a embarcarse en un ambicioso programa de ajuste y reformas. Ese año, se decidió un paquete de políticas de estabilización, que se llamó el Nuevo Programa Económico (NPE), que buscaba reducir la inflación y estimular un crecimiento sostenido. Las bases del NPE eran la restricción fiscal y monetaria para eliminar el déficit fiscal, la liberación de los mercados financieros y las tasas de interés, las reformas del régimen comercial y del sistema impositivo, la unificación del tipo de cambio, la eliminación de los atrasos en

do una comisión sobre las divisas de 20% (después reducida a 15%) equivalente a 35% de todos los ingresos fiscales por importaciones— y cerca de 140 diferentes impuestos y derechos. Había 15 maneras diferentes de imponer esos derechos y 3 tipos de cambio fijos que se aplicaban a cinco combinaciones de derechos.

el servicio de la deuda y la acumulación de reservas internacionales. Como parte del NPE, se modificarían las reglas para la IED y para la operación de las ZFI.

La aplicación del NPE llevó a un progreso substancial y rápido en la estabilización de la economía. La inflación a fines de 1991 llegó a sólo 4% y el déficit fiscal pasó de un nivel de alrededor de 6% del PIB en 1981-1990 a un superávit de 0,1% a fines de 1991. El régimen de tipo de cambio se había unificado y estabilizado a una tasa de RD\$ 12,5 por dólar. Una débil recesión acompañó al NPE, pero el producto creció fuertemente en 1992. Importantes influjos de capital permitieron al Banco Central acumular reservas (de US\$ 198 millones en 1990 a US\$ 438 millones en 1992). Aunque el déficit comercial llegó a cerca de 8% del PIB, la balanza de pagos mejoró significativamente después de 1991.

La situación macroeconómica del país mejoró fuertemente en 1992-1995, cuando se logró una tasa de crecimiento promedio anual de 5% (lo que permitió un aumento del ingreso per capita), las reservas internacionales del Banco Central alcanzaron a US\$ 528 millones a fines de 1995 y el balance de pagos presentó un superávit de US\$ 172 millones.

Desde 1990, la economía dominicana se ha desplazado hacia un modelo más liberal, basado en la reducción gradual de los aranceles y la eliminación de las barreras no arancelarias. Este cambio ha presionado fuertemente a las empresas fuera del régimen de ZFI, aumentando las fuerzas de la competencia e impulsando la reestructuración industrial.

A pesar de los cambios, las políticas de importación continúan presentando muchas trabas e implementación discrecional, y la importación es aún un proceso lento y arduo, particularmente en lo que se refiere al siempre cambiante sistema de valoración de las importaciones para la determinación del monto sobre el que se aplican los aranceles y derechos.

2. El papel de la inversión extranjera directa³³

En este proceso de industrialización, la IED en empresas orientadas hacia el mercado interno cumplió un papel de mediana importancia, sensiblemente menor al que tuvo en la época de la economía de enclave y al que habría de tener en el auge de las zonas francas a partir de mediados de los años ochenta.

Al analizar los montos de IED durante el proceso de industrialización, se deben tener en cuenta varias calificaciones y reservas. Los cambios frecuentes en el régimen de tipo de cambio y en los sistemas gubernamentales de información han creado serias inconsistencias en el registro correspondiente y una laguna importante a partir de fines de los años ochenta. Algunos años, prácticas bastantes liberales en materia de tipo de cambio permitieron a las empresas realizar o expandir operaciones de inversión sin estar obligadas a registrar explícitamente los flujos correspondientes a IED. Durante otros períodos, los requisitos eran más estrictos y explícitamente vinculaban el registro a la capacidad de las empresas para hacer remesas de dividendos y otros pagos. Sin embargo, el racionamiento de divisas por el Banco Central y la existencia de un mercado paralelo de cambio reducían el incentivo que las empresas tenían para registrar sus operaciones y así poder hacer remesas. Por lo tanto, las cifras referidas simplemente reflejarían los efectos de los incentivos para registrar, y no flujos reales.

Otra calificación importante proviene de que, incluso cuando las empresas registran su IED, la información pertinente no necesariamente aparece en las estadísticas del Banco Central. Regulaciones especiales y leyes de incentivo (por ejemplo, la que apoya al sector turístico) permiten registros separados en instituciones y secretarías de Estado diferentes, independientes del Banco Central. Más importante aún es la ausencia en las cifras correspondientes de los flujos de IED

33. Este apartado está basado fuertemente en Vaitos (1990).

hacia las actividades de zona franca, pues la legislación no requiere la aprobación de tales inversiones por el Directorio de Inversión Extranjera del Banco Central, ya que tales zonas son consideradas como localizadas fuera del espacio económico nacional.

Finalmente, las estadísticas, incluso con sus limitaciones, recogen sólo información sobre formas tradicionales de IED, es decir que no incluyen actividades que van más allá o no implican propiedad de activos, como, por ejemplo, franquicias, licencias, subcontratación, o alianzas empresariales, que son cada vez más importantes en los negocios transnacionales.

La IED ha mostrado un fuerte dinamismo en el país durante la década de los años noventa (Cuadro 9); sin embargo, el país no ha divulgado un conjunto de datos que permita evaluar adecuadamente la dinámica de esa inversión a nivel de sectores (primario, secundario y terciario) y subsectores industriales. Teniendo en cuentas estas limitaciones, en este apartado se analiza la información disponible, la que se deriva de documentación directa de empresas registradas en el Banco Central durante el período 1969-1988, es decir, desde el inicio de la etapa formal de la ISI hasta comienzos de la crisis de la economía nacional a finales de los años ochenta.

En las décadas previas a los años sesenta, durante el régimen de Trujillo, la presencia extranjera relacionada con operaciones de producción interna se concentró en las actividades de unas cuantas empresas, las que presentaban un nivel de inversión relativamente importante. En gran medida, esas inversiones estaban relacionadas con actividades de explotación de recursos naturales (minería y agroindustria) y algunos servicios (principalmente, comercio interno). El Estado participaba en algunos proyectos conjuntos con esas empresas, cuya ejecución muchas veces estaba entrelazada con los intereses del régimen o la familia de Trujillo.

Se estima que, hacia finales del régimen (1958), aproximadamente US\$ 120 millones habían sido invertidos por empresas extranjeras en el país (Guerrero, 1975). Esta cifra es importante, tanto en comparación con la magnitud de la econo-

CUADRO 9
Flujos de inversión extranjera directa
hacia la República Dominicana
(Millones de dólares)

1983	48
1984	69
1985	36
1986	50
1987	89
1988	106
1989	110
1990	133
1991	145
1992	180
1993	225
1994	360
1995	404
1996	394

FUENTE: ECLAC/CDCC, *Foreign Investment in the Caribbean, 1995*, y CEPAL, *Informe sobre inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 1998* ambos sobre la base de datos de balance de pagos del FMI.

mía en ese momento, como con respecto al nivel que tendría la IED en las décadas siguientes. Así, se estima que el acervo de IED en 1958 representaba entre 20% y 25% del total de tales inversiones reportadas durante toda la historia del país.

En la cifra mencionada, el componente predominante en el acervo de IED era el procesamiento de azúcar y actividades relacionadas, con un total de cerca de US\$ 44 millones —el principal inversionista era la Gulf & Western Americas Corp.—, seguido por las operaciones en bauxita de Alcoa Co. en el Complejo Industrial de Pedernales (aproximadamente US\$ 18 millones). La suma de estas dos inversiones represen-

taba más de la mitad del total de la IED registrada hasta 1958.

En la siguiente década, es decir, hasta la aprobación de la Ley 299 en 1968, la IED registrada (incluyendo las reinversiones de beneficios por parte de empresas extranjeras ya establecidas) fue de menos de US\$ 25 millones. Sin duda, el principal determinante de este pequeño monto fue la inestabilidad política inmediatamente previa y posterior a la caída del régimen de Trujillo. En esa década, la IED se concentró en servicios (comercio interno, finanzas y comunicaciones) y, en menor grado, en manufacturas (cerveza y otras bebidas, refinación de petróleo y algunas actividades de ensamblaje). La minería recién experimentó un segundo incremento, después de 1969, con la IED en ferroníquel, oro y plata (Falconbridge y Rosario Dominicana, respectivamente).

La aprobación de la Ley 299 no generó en el quinquenio siguiente un flujo importante de IED hacia las manufacturas (Cuadro 10). La debilidad y el tamaño de la economía, la inexistencia de una base industrial en muchos sectores y la proximidad de la oferta con origen en Estados Unidos fueron factores determinantes en ese desempeño. Del monto total de IED hacia la industria en el período 1968-1973 (US\$ 19,1 millones), destacan los flujos dirigidos a dos sectores. La mayor parte se concentró en la expansión del procesamiento de alimentos para satisfacer el consumo local, ocupando el segundo lugar la inversión en refinación de petróleo, que se hizo en asociación con el Estado. Al mismo tiempo, comenzó a darse cierta diversificación de la IED hacia otras actividades como producción de cemento y operaciones ligeras de ensamblaje.

En general, a principio de los años setenta, al igual que en la década anterior, las mayores IED continuaron concentrándose en el sector de servicios, prevaleciendo dos actividades. La primera fueron servicios bancarios y de seguros, con un total de inversión registrada por US\$ 18,5 millones en 1969-1973. La segunda fue el comercio interior con inversiones por US\$ 13,2 millones. Es de resaltar que la inversión en banca y seguros es de monto similar al total de la inversión en manu-

CUADRO 10
Evolución sectorial de la inversión extranjera directa
(Millones de dólares)

Sector 1969	Hasta	1969-1973			1974-1978			1979-1983			1984-1988			1969- 1988	Total 1988
		Total de IED	Flujo de IED	Rein- versión	Total de IED	Flujos de IED	Rein- versión	Total de IED	Flujos de IED	Rein- versión	Total de IED	Flujos de IED	Rein- versión	Total	
Primario	20,2	15,7	-	15,7	4,1	3,0	7,2	-	-	-	0,4	-	0,4	23,3	43,5
Servicios	54,8	30,6	4,4	35,0	24,9	19,6	44,5	17,5	6,7	24,2	11,5	190,4	201,9	305,6	360,5
Manu- facturas	69,8	19,0	0,1	19,1	63,3	2,8	66,1	12,6	9,5	22,1	6,3	39,9	46,2	153,4	223,2
<i>Total</i>	144,9	65,3	4,5	68,9	92,2	25,5	117,7	30,1	16,2	46,3	18,1	230,3	248,5	482,3	627,2

FUENTE: Datos del Banco Central de la República Dominicana procesados por Constantino Vaitos, Inversiones Extranjeras Directas en la República Dominicana, Proyecto PNUD/UNCTAD DOM/88/009, Santo Domingo, 1990.

facturas y más que el doble de los montos dirigidos a cualquier sector industrial en particular.

Sólo en 1974-1978 se comienzan a sentir los efectos en materia del IED del apoyo de la Ley 299 a la ISI. Ese quinquenio fue el período con mayor nivel de nuevos flujos extranjeros registrados orientados a operaciones industriales (US\$ 63 millones), los que se concentraron en productos de ensamblaje y metalmecánicos (US\$ 52 millones), mientras que US\$ 7,2 millones se invirtieron en industrias de proceso principalmente vinculadas a materiales de construcción (Cuadro 11). En 1978, se aprobó una nueva ley sobre inversiones extranjeras (Ley 861) que buscaba atraer IED para estimular el crecimiento económico. Sin embargo, esta ley tuvo efectos poco importantes pues tenía demasiados elementos restrictivos; por ejemplo, limitaba la repatriación de fondos a 25% de las utilidades netas. El fracaso de la Ley 861 se constata al verificar que, después de 1979, los nuevos flujos de IED dirigidos a la industria fueron poco importantes, siendo esto además un indicador de la débil base industrial de la economía. En su lugar, el crecimiento en las operaciones de IED se dieron mediante reinversiones por empresas ya establecidas, las que continuaron vinculando sus operaciones a la demanda del mercado interno. Gran parte de las inversiones que se realizaron a partir de 1979 se dieron en los servicios, en particular mediante la reinversión de utilidades en el sector de telecomunicaciones en 1984-1988.

En una visión de conjunto del total de la IED en las dos décadas posteriores a la Ley 299, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- i) Las cifras totales registradas muestran un crecimiento continuo, el que se mantiene incluso si se consideran datos para el período previo a 1969 (acervo de IED en 1958 más flujos en la década siguiente).
- ii) Las reinversiones exceden en más de un tercio a los nuevos flujos de inversión. En especial para 1979-1988, las reinversiones explican 83% de la IED total, cifra que sube a 93% en el subperíodo 1984-1988.
- iii) Las inversiones en servicios duplican las inversiones en el

CUADRO 11
Inversión extranjera directa en el sector manufacturero
(Millones de dólares)

<i>Sector</i>	<i>Previo a 1969</i>	<i>1969-73</i>	<i>1974-78</i>	<i>1979-83</i>	<i>1984-88</i>	<i>1969-88</i>	<i>Total</i>
Alimentos, bebidas y tabaco	55,9	6,6	3,0	10,4	4,0	24,0	79,8
Textiles y confecciones		0,2	0,7			0,9	0,9
Madera y muebles	0,1						0,1
Papel e impresos		0,3	0,2			0,5	0,5
Productos químicos	5,0	4,5	0,6	4,2	7,0	16,3	21,3
- Productos farmacéuticos*	s.i.	0,1		0,4	0,4	0,8	0,8
- Refinación de petróleo*	s.i.	4,4			2,3	6,6	6,6
Materiales para construcción		0,7	7,2	2,1	2,1	12,0	12,0
Metálicas básicas		0,1	0,2			0,3	0,3
Ensamblaje de productos metálicos	8,8	2,4	54,2	5,0	31,1	92,7	101,5
<i>Tbtal</i>	69,8	19,1	66,1	22,1	46,2	153,4	223,2

FUENTE: Banco Central de la República Dominicana, procesado por Constantino Vaitos, Inversiones Extranjeras Directas en la República Dominicana, Proyecto PNUD/UNCTAD DOM/88/009, Santo Domingo, 1990.

Incluye datos de nuevos flujos de inversión y reinversiones.

* Incluido en el subtotal para "productos químicos".

sector industrial y, dentro de aquéllos, el papel predominante corresponde a telecomunicaciones (61% del total), seguido por banca y seguros, y comercio interior.

- iv) La IED registrada en los sectores primarios se concentra en actividades mineras, y más de 83% de las mismas se realizaron antes de 1973.
- v) En el sector industrial, las reinversiones explican el 72% de las inversiones totales en 1979-1988. El sector predominante es operaciones de ensamblaje (60% del total), seguido por alimentos y bebidas (15,6%) y refinación de petróleo, pinturas, químicos diversos y productos farmacéuticos (menos de 10%). El azúcar pierde importancia a partir de la década de los años sesenta y naturalmente no juega un papel importante durante la ISI.

Una vez analizada la dinámica histórica de la IED, surge naturalmente la pregunta de en qué medida esas inversiones superaron el patrón previo de economía de enclave y se distinguen de las actividades de zona franca que se analizarán más adelante. Esta pregunta remite naturalmente al grado de integración de la IED con la economía nacional y, en particular, con el tejido industrial local. Información para 28 empresas industriales para cinco años entre 1980 y 1987 permite sugerir algunas conclusiones.³⁴

Si se considera el índice de gastos locales directos (pagos a factores productivos, impuestos, etc.) a ventas totales, se constata que, para el conjunto de la IED en el sector industrial, el grado de integración con la economía nacional se mantiene alrededor de 60% durante los años ochenta,³⁵ existiendo

34. La información comprende 5 empresas de alimentos, bebidas y tabaco, 5 agroindustriales, 4 de materiales para la construcción, 3 de bienes de consumo no duradero, 4 de productos farmacéuticos, 4 de productos químicos diversos y 3 de ensamblaje y actividades relacionadas.

35. No se debe olvidar que, en el marco de una economía protegida, este índice sobrevalora la real contribución nacional a valor total de la producción. Por lo tanto, estos datos no se deben usar para comparaciones internacionales.

tres subgrupos bastante definidos (Cuadro 12). Las agroindustrias y las empresas de materiales para la construcción presentan la integración más alta, siempre superior a 60%. Las empresas de alimentos, bebidas y tabaco, de productos de consumo no duradero y de productos químicos, tienen niveles intermedios de integración, con un índice que varía básicamente entre 40% y 60%. Finalmente, las empresas de productos metalmecánicos y electrodomésticos tienen el índice más bajo, sin alcanzar nunca a 30%.

CUADRO 12

Gastos locales directos como porcentaje de las ventas
Muestra de 28 empresas industriales de propiedad extranjera

Sectores	1980	1982	1984	1986	1987
Agroindustrias	s.i.	s.i.	99	89	77
Materiales de construcción	61	64	66	60	64
Alimentos, bebidas y tabaco	51	52	59	61	52
Productos químicos	34	40	40	42	51
Productos de consumo no duradero	34	42	40	36	43
Productos farmacéuticos	45	49	48	47	37
Productos metálicos, metalmecánicos y electrodomésticos	22	26	25	27	28

FUENTE: Banco Central de la República Dominicana, procesado por Constantino Vaitzos, Inversiones Extranjeras Directas en la República Dominicana, Proyecto PNUD/UNCTAD DOM/88/009, Santo Domingo, 1990.

Información sobre los vínculos intersectoriales sugiere que, en las industrias de procesamiento de recursos naturales (agroindustrias, materiales de construcción y alimentos, bebidas y tabaco), éstos alcanzan niveles hasta tres veces superior

al promedio para el total de la muestra, mientras que en las restantes actividades manufactureras (productos metalmecánicos, químicos y de consumo no duradero) tienen niveles inferiores a 15% del promedio (Cuadro 13). Esto indica, como era de esperarse, que la IED avanzó mucho más en la integración con la economía nacional en lo referente a la utilización de materias primas naturales que en la constitución de un tejido industrial densamente integrado con otras actividades productoras de insumos, partes y componentes. En este sentido, el régimen de ISI apoyado por la Ley 299 no fue mucho más allá del procesamiento de recursos en los que el país ya tenía ventajas comparativas reveladas.

CUADRO 13
Vínculos intersectoriales*

Muestra de 28 empresas industriales de propiedad extranjera

Sectores	1980	1982	1984	1986	1987
Alimentos, bebidas y tabaco	322	276	763	415	221
Materiales de construcción	327	183	222	146	135
Agroindustrias	204	270	419	280	86
Productos químicos	28	21	19	28	65
Productos de consumo no duradero	39	16	16	11	27
Productos farmacéuticos		1	1	4	12
Productos metálicos, metalmecánicos y electrodomésticos	7	5	2	3	1

FUENTE: Banco Central de la República Dominicana, procesado por Constantino Vaitos, Inversiones Extranjeras Directas en la República Dominicana, Proyecto PNUD/UNCTAD DOM/88/009, Santo Domingo, 1990.

* Porcentajes respecto al promedio para todas las empresas de la muestra.

La información sobre IED para la década de los años noventa no permite distinguir dentro de los flujos totales los montos que se dirigen a los diferentes sectores productivos y de servicios. Sin embargo, la evidencia disponible indica que gran parte de los mismos continúan orientándose a los servicios, en particular al turismo, telecomunicaciones, banca y seguros, y comercio interior. En materia reglamentaria, a fines de 1995 se aprobó una nueva ley de inversiones extranjeras que sustituyó a la vigente desde 1978. La nueva ley busca eliminar las barreras a la IED y proveer libre acceso a los inversionistas extranjeros a todos los sectores de la economía, excepto manejo de residuos tóxicos, productos que afectan la salud pública y defensa.³⁶ Con la nueva ley, se autoriza la repatriación de la totalidad del capital invertido y de las ganancias de capital, así como comisiones y pagos por transferencia de tecnología. Adicionalmente, se elimina la obligación que tenían los inversionistas extranjeros de pedir autorización para operar, aunque deben registrar sus inversiones en el Banco Central en un plazo de 90 días. En ese marco, los ingresos de IED en 1995-96 duplicaron los correspondientes a 1990-91 (Cuadro 9).

3. El auge de las zonas francas industriales

3.1. *El régimen de zona franca*

Como se señaló anteriormente, el motor de las exportaciones de manufacturas y de la competitividad internacional en la República Dominicana han sido las zonas francas industriales, en las que numerosas ETN han establecido operaciones de manufactura y ensamble. Las ZFI han sido una de las principales fuentes de crecimiento económico, empleo, inversión, aumento de la productividad de los factores y divisas en las últimas dos décadas. Así, la transformación hacia una economía

36. La nueva ley no modifica en absoluto el régimen de zonas francas que se sigue rigiendo por la Ley 8 de 1990.

más diversificada ha sido liderada por el sector de exportaciones no tradicionales localizado en las ZFI, en especial la industria de confecciones. Aunque es difícil evaluar con precisión la medida en que las políticas nacionales han determinado la evolución de las ZFI, es evidente que este sector ha tenido un desempeño positivo en el país y que las políticas nacionales han jugado un papel importante para atraer empresas.

Las ETN han sido atraídas a las zonas francas mediante incentivos arancelarios (importación libre de bienes de capital y materias primas), exenciones de impuestos, abundancia de mano de obra y bajos salarios, y acceso a mercados de países industrializados a partir de regímenes preferenciales de comercio (Iniciativa de la Cuenca del Caribe, Sistema Generalizado de Preferencias, Convención de Lomé IV). El crecimiento de las ZFI se ha dado en gran parte porque ese sector ha estado protegido de los factores de política y de otras fuerzas que han trabado la producción para la exportación en la economía nacional fuera de las ZFI. Sin embargo, hacia 1990, los desequilibrios económicos en el país habían llegado a un nivel tal que esa protección se volvía cada vez más difícil, y varios procesos negativos comenzaron a afectar al sector, principalmente bajo la forma de escasez de electricidad y gasolina, y creciente inflación y sobrevaluación del peso.

Las ZFI se desarrollaron bajo el marco diseñado originalmente para apoyar la ISI (Ley 299),³⁷ como se señaló anteriormente. Esa ley de incentivos dio el marco legal para que surgieran actividades de producción orientadas a la exportación, pues eliminó las principales trabas al libre flujo de bienes y servicios para las ZFI. La Ley 299 definía que existían tres tipos de empresas, los que recibían diferentes niveles de exenciones aduaneras.³⁸

37. La primera ley de zona franca es de 1955, la que fue complementada por una ley de 1969 que estableció el status extraterritorial de las ZFI. Sin embargo, no se crearon ZFI hasta que la Ley 299 estableció las exenciones para la importación de maquinaria y materias primas y otros incentivos fiscales.

38. La categoría A, que abarcaba a las ZFI, daba tratamiento li-

En 1990, se mejoró el marco legal para las ZFI mediante la aprobación de la Ley 8/90 que superó problemas de la Ley 299, en particular la falta de criterios y de definición de capacidades institucionales para calificar a un proyecto como de ZFI y desarrollar y operar nuevas ZFI.³⁹ La nueva ley ha garantizado a los creadores y usuarios de ZFI procedimientos automáticos, y transparencia, lo que contrasta con la situación previa en la que la autoridad final en la materia residía en el poder discrecional del Presidente de la República. En particular, destaca en este sentido la consolidación de responsabilidades en el Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZF).

Pese a que la ley de 1990 también preveía mecanismos para fomentar el desarrollo de encadenamientos productivos hacia atrás y hacia adelante a partir de las ZFI, algunas ambigüedades y falta de buena implementación han llevado a que los avances en este punto sean casi inexistentes, excepto en lo que hace a transferencia de tecnología y mejora de habilidades

bre de aranceles y derechos a todas las importaciones de equipos, maquinaria, materias primas y partes usadas en la producción para exportación, así como 100% de exención en el impuesto sobre la renta, además de otros incentivos fiscales. Sólo empresas que exportaban la totalidad de su producción podían acceder a estos beneficios. Las empresas de categoría B recibían una exención de hasta 95% en derechos y aranceles de importación, pero no en impuesto sobre la renta. La categoría C otorgaba incentivos para la producción industrial dirigida hacia el mercado interno. En materia de créditos, las empresas de ZFI no propiedad de dominicanos no podían acceder a préstamos cuyos fondos fueran provistos por instituciones internacionales, restricción que también se repetía para el acceso a moneda extranjera de los activos del Banco Central.

39. Esta ley también permitió que algunas empresas nacionales que operaban al amparo del régimen de la Ley 69 adquirieran el carácter de "zonas franca especiales", lo que les permitiría obtener los beneficios del régimen de ZFI, sin tener que estar localizadas en una ZFI. Muchas empresas cambiaron de status en 1990 y 1991 para aprovechar el nuevo régimen, lo que muestra los problemas que tenía el régimen de promoción de exportaciones.

básicas. La falta de encadenamientos se ha tendido a explicar por las propias decisiones políticas que, por un lado, permiten el desarrollo de las ZFI (importación libre de insumos, partes y componentes) y, por otro, desestimulan los avances de competitividad y calidad por parte de los productores fuera de las ZFI, en un marco de fuerte protección (Willmore, 1993).

3.2. *Dinámica de crecimiento*

Desde su inicio en el país en 1969, con la operación de la zona franca de La Romana desarrollada por la Gulf & Western Corp., las ZFI han sido un centro de la estrategia de desarrollo llevada adelante por el gobierno y el sector privado. El número de empresas en las ZFI ha crecido muy rápidamente, de dos en 1970, a 76 en 1980 y 469 a fines de 1994. En 1995, 45,8% de esas empresas han registrado que tienen origen en los Estados Unidos (90% a mediados de los años setenta), 29% son propiedad de dominicanos, 7,2% de coreanos y el 18% restante tienen diferentes orígenes, entre ellos Taiwan (Provincia de China) con 2,3% del total.⁴⁰ Cerca de 62,5% de las empresas de las 34 ZFI existentes en 1995 (3 en 1980) operan en la industria de la confección, habiendo un número menor en actividades como fabricación de cigarrillos, ensamble de productos electrónicos y armado de calzado. En materia de montos de inversiones aprobadas entre 1989 y 1993, las empresas extranjeras tenían US\$ 245,2 millones y las nacionales US\$ 102,3, lo que es consistente con los porcentajes correspondientes al número de empresas (Mortimore, Duthoo y Guerrero, 1995).

Las empresas en ZFI han aumentado el número de empleos generados de 20.000 en 1981 (23% del empleo en manufacturas) a 176.312 a fines de 1994 (más de la mitad de los empleos en manufacturas). En términos de la economía en su con-

40. Existe evidencia que empresas registradas como teniendo origen en Panamá o Grand Cayman son en realidad de ciudadanos dominicanos, los que adoptarían esa práctica debido a dudas respecto a la seguridad de su inversiones.

junto, esos empleos pasaron de representar 1,3% del total de empleo en 1980 a 6,7% en 1994. Diversas estimaciones indican que por cada uno de esos empleos directos se crean entre 0,6 y 1.5 empleos indirectos en otros sectores de la economía.

Las exportaciones desde las ZFI han crecido 24,8% anual entre 1970 y 1993, lo que compara muy favorablemente con la caída de 0,4% de las exportaciones desde fuera de las zonas francas y el aumento de 16,9% del sector turismo.⁴¹ En valor, esas exportaciones han pasado de US\$ 214,8 millones en 1985 a US\$ 1.392,1 millones en 1994. El crecimiento más rápido se ha dado en exportaciones de manufacturas intensivas en trabajo no calificado, tales como ropa y calzado, y ensamblaje de productos eléctricos y electrónicos (Cuadro 14).

La generación neta de divisas de las ZFI oscila entre un cuarto y un tercio del monto total de sus exportaciones. Los montos netos crecieron de US\$ 44,5 millones en 1980 a US\$ 509 millones en 1995, es decir que se incrementaron once veces en 15 años, mientras que el monto de divisas generadas por las exportaciones desde el resto de la economía es ahora aproximadamente la mitad de lo que era en 1980. La evidencia disponible indica que las ZFI podrían haber crecido incluso más rápido de no haber sido perjudicadas antes de 1985 por la sobrevaluación del peso respecto al dólar.

Las ZFI no han tenido un crecimiento estable en sus casi tres décadas en el país (Cuadro 15). El crecimiento fue mucho menor antes de 1984; así, entre 1970 y 1980 se crearon sólo siete nuevas firmas en promedio por año, cifra que sube a 11 para 1980-1984. Siguiendo la tendencia, entre 1984 y 1990 el número correspondiente sube a 30 y la dinámica se acelera en los noventa cuando llega a 36 entre 1990 y 1994. En materia de empleos, entre 1970 y 1984 se crean cerca de 1.700 nuevos puestos por año, mientras que en 1984-1994 el número se eleva a cerca de 11.000. Este crecimiento se frena en 1995, cuando se da una reducción del número de empresas y empleos co-

41. En 1989-1993, las exportaciones de las ZFI crecieron al 37,4% anual, mientras las del resto de la economía cayeron al 11,6% anual.

CUADRO 14
Estructura de la producción en zonas francas, 1994

<i>Sector</i>	<i>Número de empresas</i>	<i>Estructura porcentual</i>
Textiles y confecciones	295	62,8
Calzado	39	8,3
Metalmecánica	25	5,3
Joyería	18	3,8
Servicios	15	3,1
Productos electrónicos	22	4,6
Cigarros	11	2,3
Productos farmacéuticos	7	1,5
Artículos deportivos	6	1,3
Embalaje	3	0,6
Accesorios diversos	28	6,0
<i>Total</i>	469	100,0

FUENTE: Lorenzo Vicens, Eddy Martínez y Michael Mortimore, "La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana", Desarrollo Productivo, N° 45, CEPAL, LC/G.1973, Santiago de Chile, 1997.

mo resultado de los efectos negativos del TLCAN y la devaluación del peso mexicano, combinados con una demanda menos dinámica en el mercado de Estados Unidos.

El crecimiento de las zonas francas responde a dos grandes determinantes. Por un lado, las devaluaciones del peso en 1984 y 1985, y el nuevo régimen de unificación del tipo de cambio.⁴² Por otro, un paquete de medidas que permite el acceso preferente al mercado de Estados Unidos, entre las que

42. El peso se mantuvo permanentemente subvaluado hasta inicios de los años noventa, cuando el éxito en el programa de estabilización es acompañado por una creciente sobrevaluación, que recién se interrumpe parcialmente en diciembre de 1996.

destacan la Iniciativa para la Cuenca del Caribe decidida por el gobierno del Presidente Reagan en 1983, las modificaciones al régimen aduanero de Estados Unidos en materia de costura de prendas en el exterior adoptadas en 1986 (las provisiones 807A —hoy 98.02.00.80— y los GAL)⁴³ y el uso de la actualmente derogada sección 936 del Código de Impuestos de Estados Unidos que promovió la creación de plantas gemelas (*twin plants*) entre Puerto Rico y la región del Caribe.

CUADRO 15

Principales características económicas de las zonas francas

Año	Nº de Zonas	Nº de empresas	Empleo	Exportación neta*	Exportación bruta*
1970	1	2	504	1,2	s.i.
1975	3	34	6.953	14,7	27,4
1980	3	79	18.889	44,5	117,1
1985	4	144	35.720	74,6	214,7
1986	8	168	51.231	88,5	246,2
1988	13	236	85.468	130,1	516,9
1990	25	300	101.303	214,3	838,6
1991	25	366	119.190	249,3	1.052,8
1992	29	404	141.056	300,0	1.165,3
1993	31	447	164.296	368,5	1.259,0
1994	32	472	176.310	426,0	1.392,1
1995	34	469	165.000	509,0	si.

FUENTE: Datos de Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones (CEDOPEX), Consejo Nacional de Zona Franca (CNZF) y Banco Central de la República Dominicana.

* Datos en millones de dólares.

43. El régimen del *Special Access Program* concede acceso casi irrestricto al mercado de Estados Unidos para prendas armadas con tela totalmente hecha y cortada en ese país. La cuota que el programa asigna se conoce como *Guaranteed Access Level* o GAL.

El empleo en ZFI creció 23% después de la devaluación de 1984, luego de haber caído en 1982 debido a la recesión en Estados Unidos y los costos relativamente altos prevalecientes en la República Dominicana. La segunda devaluación del peso en 1985 produjo un aumento de empleo de 48% ese año. Naturalmente, el salario mínimo mensual, que antes de 1984 era de US\$ 125, cayó a US\$ 107 en 1984 y US\$ 67 en 1985. A partir de entonces, el salario mínimo permanece bastante estable, no superando nunca los US\$ 110; recién con el aumento a un equivalente de US\$ 124 en octubre de 1995,⁴⁴ se recupera el nivel nominal prevaleciente antes de las devaluaciones.

Estos bajos niveles salariales, que son sostenibles debido a niveles de desempleo de la mano de obra no calificada en el rango de 20% a 25%, contrastan con los relativamente altos niveles de productividad física. Así la Bobbin Magazine, importante órgano de la industria de confecciones internacional, considera que la productividad dominicana es del orden de 85% de la prevaleciente en esa industria en Estados Unidos. Teniendo en cuenta que las tasas de rotación de personal y de ausentismo son razonables de acuerdo con los promedios de la región, y muy inferiores a los de la industria maquiladora mexicana, la rentabilidad de las operaciones de la ZFI se constituye en una fuerza determinante de la atracción que ejerció el país, por lo menos hasta el inicio del TLCAN y la devaluación del peso mexicano en 1994.

Las condiciones derivadas de la oferta de infraestructura tienen efectos disímiles sobre la competitividad. Mientras la inestabilidad de la oferta de electricidad, el ineficiente sistema de transporte por camiones,⁴⁵ el control oligopólico del

44. Este nivel sube a unos US\$ 208 si se consideran beneficios laborales diversos equivalente a 40% del salario después de la aprobación del nuevo Código Laboral en 1992 (previamente equivalían a 32%). A partir de una semana laboral de 44 horas, se puede estimar un costo laboral horario de US\$ 0,91 sin beneficios, cifra que sube a US\$ 1,28 con beneficios.

45. La Ley 8/90 permite a las empresas en ZFI poseer y operar sus propios camiones remolque.

transporte marítimo por la Hispaniola Conference y la lentitud de los puertos son generalmente considerados como fuertes trabas al desarrollo industrial del país, el sistema de telecomunicaciones es eficiente y los aeropuertos internacionales son modernos, aunque su número es insuficiente.

3.3. *La industria estrella: confección de prendas de vestir*

A partir de los impulsos derivados de las devaluaciones y el acceso en condiciones preferentes al mercado de Estados Unidos, fue posible, para empresas de ese país que buscaban reducir sus costos laborales, localizar parte de sus actividades en la República Dominicana.⁴⁶ Como sucedió también en otros países de la Cuenca del Caribe, la industria líder en este proceso fue la de confección de prendas de vestir.

Muchas ETN ubicadas en el escalón superior de la industria de confecciones (por ejemplo, Sara Lee o Levi Strauss) fueron los catalizadores de este proceso, que ha llevado a que, en 1995, existieran 295 empresas de confecciones ubicadas en las ZFI o a que éstas tuvieran status de "zona franca especial", de las que 118 provienen de Estados Unidos, 111 de la propia República Dominicana, 31 de la República de Corea y 35 de diversas localidades (11 de ellas de Taiwan, Provincia de China).

La industria se divide en cuatro tipo de empresas: i) Subsidiarias manufactureras de empresas extranjeras, como Sara Lee, que generalmente realizan sólo la última etapa de la producción o ensamble de la ropa, mientras que las actividades de mayor valor agregado (diseño, producción de insumos, marketing, etc.) son realizadas por la empresa matriz en el país de origen.⁴⁷ ii) Empresas integradas productoras de

46. El acceso al mercado de Estados Unidos también fue un factor de atracción para empresas de la República de Corea y de Taiwan (Provincia de China) que enfrentaban crecientes restricciones de cuota, además de costos laborales en aumento.

47. 46% de las todas las empresas que operan en ZFI son subsidiarias de empresas extranjeras; 52% son subcontratistas. Se estima que los porcentajes para la industria de la confección son similares.

prendas a partir de tejido de punto; existen pocas empresas de este tipo, pero las que operan en el país son muy grandes y tienen múltiples plantas para realizar las diferentes etapas del proceso productivo. Un ejemplo destacado de estas empresas, que en general son subsidiarias de empresas extranjeras, es Kunja Knitting Mills, de capital coreano, que opera 10 plantas con más de 3 000 obreros.⁴⁸ iii) Contratistas a comisión que producen prendas con materiales propiedad de otras empresas o, en algunos casos, producen con sus propios materiales en sus propias plantas o incluso subcontratan. Estos contratistas son de propiedad de capital nacional o extranjero. iv) Subcontratistas, que sólo realizan operaciones de armado y terminado de prendas. La mayoría de las empresas de capital dominicano pertenecen a este grupo, en el que también hay empresas coreanas y de Estados Unidos. Estas empresas dependen de contratos de grandes productores de ropa o contratistas de Estados Unidos, tales como Liz Clayborne, Fruit-of-the-Loom, Levi Strauss, Sara Lee, Vanity Fair (Lee y Wrangler), Ralph Lauren y otros.

Antes del establecimiento de las empresas en las ZFI a comienzo de los años setenta, no parecía posible que la República Dominicana pudiera tener una industria de confecciones capaz de competir fuera del país. Al comienzo, la mayoría de las empresas de las ZFI eran propiedad de empresas de Estados Unidos y había muy poca inversión del capital local. Esto se debía, en parte, a la falta de conocimiento que la comunidad de negocios local tenía de la naturaleza de la producción y del mercado internacional. También parece que la actitud negativa hacia las industrias de ZFI prevaleciente en los años setenta se derivaba de la percepción que tenían muchos empresarios de que las actividades de la zona franca eran inherentemente inestables y de bajo nivel social. Por otra parte, el sesgo antiexportador de la política vigente en el período hacía

48. Esta empresa es una de las pocas que cumple con las normas de origen para poder acceder al mercado de la Unión Europea en las condiciones preferentes establecidas en la Convención de Lomé IV.

mucho más rentable la inversión en las industrias que sustitúan a las importaciones.

El desarrollo que se opera a partir de mediados de los años ochenta, derivado de los factores internos y externos mencionados anteriormente, llevó a que en 1995 la República Dominicana fuera el mayor exportador de prendas de vestir a Estados Unidos desde el Caribe y Centroamérica, dando cuenta de cerca de un tercio del total de importaciones de esos bienes desde esa región. Aun más: este país es el quinto exportador mundial de confecciones al mercado de Estados Unidos.

La participación de la República Dominicana en las importaciones totales de prendas de Estados Unidos aumentó de 1,4% en 1985, cuando exportó US\$ 222 millones, a 2,5% en 1989, con exportaciones de US\$ 666 millones. Esa participación continuó creciendo hasta llegar a 6,8% en 1994, aunque cayó ligeramente en 1995 debido a la competencia del TLCAN y a la presión de la devaluación del peso mexicano ya mencionadas.

La presencia dominicana en mercados de algunas prendas específicas es sumamente alta, teniendo en cuenta el tamaño relativo de la economía nacional respecto a la de Estados Unidos. Así, por ejemplo, en 1994, esa presencia era de 17% en las importaciones de pantalones y *shorts* para hombres y niños, 18% en ropa interior de algodón, más de 25% en casacas de lana para mujeres y niñas, y más de 40% en casacas tipo traje de fibras sintéticas.

Una característica importante de las exportaciones de ropa de la República Dominicana es la gran concentración de las operaciones en unos pocos tipos de prendas dirigidas a un solo mercado (Estados Unidos absorbe 95% del total). Los principales productos son: pantalones de hombres y niños hechos de algodón o de fibras artificiales, camisas de punto y de tela, blusas, ropa interior femenina, sacos y casacas, y blazers para mujeres y niñas. La información disponible indica que la concentración en estas prendas está aumentando y que las mismas explican el casi 64% de los US\$ 1.200 millones de ex-

portación de ropa desde la República Dominicana a Estados Unidos en 1992. Sin embargo, en 1990-1995 han surgido nuevos productos (blusas para mujer, vestidos, pantalones de niños, sombreros y gorras deportivas, trajes de baño, ropas de bebé y otros), lo que estaría indicando una reversión de la tendencia.

En materia de empleo, las 295 empresas en esta actividad exportadora generaron 108.599 puestos en 1995 (65,6% del total de empleo en ZFI), la mayoría de los cuales se ubican más en la producción de prendas de alto volumen, como pantalones, que en prendas que exigen mayor flexibilidad y calificación laboral. Este empleo y la generación neta de divisas son los principales aportes de la industria a la economía nacional, pues los vínculos pasados que mantiene con la economía nacional e incluso con otras empresas en ZFI son extremadamente débiles. Si bien en años recientes un pequeño número de empresas proveedoras se han instalado en varias ZFI y venden insumos como hilo de coser y partes de reemplazo para las máquinas de coser, los esfuerzos para crear cadenas importantes de proveedores de insumos de mayor intensidad de capital, como telas, han sido infructuosos. Actividades integradas, como la antes mencionada de Kunja Knitting Mills, continúan siendo la excepción.

Con sus límites y potencialidades, la República Dominicana ha sido el país latinoamericano que, después de México y en menor medida Costa Rica, ha sabido aprovechar mejor la combinación de factores que llevaron a la relocalización de una parte importante del proceso productivo de la industria de prendas de vestir fuera de los países industrializados (Cuadro 16).

CUADRO 16

Origen de las importaciones textiles, ropa y calzado realizadas por Estados Unidos bajo el régimen 98.02.00.80 desde México y la Cuenca del Caribe

<i>País</i>	<i>1990</i>	<i>1993</i>
México	34	31
República Dominicana	23	26
Costa Rica	12	11
Jamaica	7	7
Honduras	4	7
Guatemala	3	6
Otros	17	12

FUENTE: United States International Trade Commission, US Imports of Textiles and Apparel Under the Multifiber Arrangement: Annual Report for 1994, Publicación de la USITC N° 2884, Washington, D.C., abril de 1995, y United States International Trade Commission, Production Sharing: Use of US Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1992-1995, Publicación de la USITC N° 3022, Washington, D.C., abril de 1997.

IV. CONCLUSIONES

El proceso de industrialización en pequeñas economías abiertas es muy diferente del que se da en economías de tamaño grande o incluso medio. Estas economías están caracterizadas por un dualismo (enclaves de recursos naturales y la economía interna) que con el tiempo se ha transformado en heterogeneidad estructural (enclaves de recursos naturales, enclaves turísticos, enclaves de zonas francas y la economía interna). A pesar de su mayor diversificación actual, esas economías siguen siendo desarticuladas y muy vulnerables. A diferencia de economías medianas y grandes, la ISI no re-

sultó un camino efectivo para reducir su desarticulación sectorial y su vulnerabilidad externa. Por un lado, el tamaño de la economía simplemente no permite que las economías de escala mínima funcionen en forma eficiente y competitiva internacionalmente. Por el otro lado, las grandes ETN se adaptaron a la política de ISI en una manera poco eficiente y que poco aportó en términos de competitividad internacional. Más bien se comportaron de la misma manera que las empresas nacionales que gozaron de los beneficios ofrecidos por la política, sin cumplir las metas mayores (crear industrias integradas y competitivas).

Después de las graves crisis de los años ochenta, algunas de estas economías mostraron un nuevo y distinto dinamismo industrial por vía de las zonas francas. El ejemplo más destacado fue su especialización en el ensamblaje de prendas de vestir para exportar el mercado estadounidense. Hubo un notable avance en los valores y volúmenes exportados y en su participación en ese mercado. En este sentido, mejoró mucho la especialización exportadora en manufacturas y la competitividad internacional de países como la República Dominicana y Costa Rica, algo no alcanzado durante la época de ISI.

La IED ha jugado un papel importante en este nuevo fenómeno industrial, pero son otras ETN que las de la época de la ISI y muestran una distinta realidad en términos de la lógica de sus sistemas internacionales de producción integrada. En general, más que un resultado de la nueva política nacional, el surgimiento de ensamblaje en zonas francas refleja un fuerte cambio de las estrategias corporativas de empresas estadounidense en sectores bajo presión de intensa competencia de importaciones en su mercado por parte de varios países asiáticos. El desafío asiático fue el cambio del mercado internacional que provocó el cambio en las estrategias corporativas. Para poder competir mejor en su propio mercado, muchas empresas estadounidenses establecieron actividades ensambladoras aprovechando los incentivos y bajos salarios ofrecidos por los países huéspedes y las facilidades entregadas por el gobierno de los Estados Unidos (el mecanismo de produc-

ción compartida —HTS 98.02.00.80— y las preferencias regionales de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe). En este sentido, el nuevo fenómeno fue más un resultado de la IED de las ETN (*investment-driven*) que el producto de la política nacional (*policy-driven*). La política nacional de los economías receptores y la del gobierno de los Estados Unidos simplemente facilitaron la adaptación de estas empresas al desafío asiático.

Está claro que la política nacional juega un papel más bien reactivo. No obstante, dentro de los nuevos límites de la política nacional de índole industrial, países como la República Dominicana y Costa Rica han tenido algún grado de éxito en promover la creación de *clusters* de actividades interrelacionadas en confecciones y otros rubros. Por ejemplo, en confecciones, han avanzado de productos estandarizados, que compiten solamente en términos de precio, a ciertos productos más refinados donde la calidad, la entrega y otros factores son importantes. También han podido estimular otras actividades más intensivas en tecnología, como cabezas magnéticas para computadoras, semiconductores, conectores eléctricos para aviones y alarmas, entre otras. Un papel clave de una política de competitividad industrial actual es guiar a los inversionistas extranjeros hacia la creación de *clusters* cada vez más sofisticados.

Mientras que el éxito de estos países en actividades de ensamblaje es innegable, actualmente enfrentan varios desafíos o peligros. Primero, se ha criticado este estilo de industrialización como poco integrador y con poco arrastre sobre la economía en su conjunto. El avance en las exportaciones a veces se da a costa del valor agregado nacional. Segundo, se ha dicho que el precio pagado en términos de incentivos ha sido muy alto y que la “guerra de incentivos” ha beneficiado a las ETN sin necesariamente extender el proceso industrial (Morimore y Peres, 1997). Tercero, el éxito industrial ha mostrado ser frágil, dado que países como la República Dominicana y Costa Rica están perdiendo competitividad internacional frente a México (por las ventajas del TLCAN) y otros países de Centro América (por salarios más bajos). Cuarto, el proce-

so también sería frágil respecto al futuro. El Acuerdo de Textiles y Prendas de Vestir de Ronda de Uruguay abre el mercado a mayor competencia, especialmente después del año 2005. Para continuar en este rubro en forma competitiva, países como la República Dominicana y Costa Rica tienen que transformarse en exportadores de confecciones a muchos mercados y no solamente a aquellos donde gozan de preferencias temporales.

A raíz del análisis anterior se pueden adelantar ciertas recomendaciones de política. En primer lugar, esos países deberían aprovechar al máximo los beneficios y preferencias que podrían tener antes de que se cumplan los plazos de vigencia del Arreglo Multifibras y, también, continuar presionando al Congreso de Estados Unidos para alcanzar paridad con México respecto de las confecciones. Pese a las dificultades que ha debido enfrentar la legislación correspondiente para avanzar hacia su aprobación, la paridad con el TLCAN cada vez aparece como más necesaria para los países de la región, en especial a medida que madura la integración productiva en la economía de América del Norte, con una industria mexicana crecientemente eficiente en términos de productividad y adecuadamente competitiva en materia de tipo de cambio.

Finalmente, es evidente que las pequeñas economías abiertas no deberían gastar recursos en guerras de incentivos indiscriminados. Su política tiene que enfocarse a actividades relacionadas con los *clusters* que se decida promover y, en ese campo, se podría llegar hasta el *targeting* de ETN particulares. El ejemplo de Intel en Costa Rica muestra cómo, combinando la creación de factores productivos relativamente sofisticados (mano de obra calificada) con un contexto político e

49. Para promover una mayor participación nacional en los *clusters* existentes o que se constituyan en el futuro, se deberían dedicar recursos a actividades de capacitación a obreros y técnicos, y a mejorar la capacidad competitiva de los potenciales proveedores nacionales a través de programas específicos. En el caso de prendas de vestir esto podría implicar desarrollar centros de diseño y entrenamiento especializado para entrar en los nichos más sofisticados de la industria.

institucional favorable y un *targeting* realista y persistente, se puede iniciar un desarrollo basado en IED de "alta calidad".⁴⁹ En este sentido, no habría razones para suponer que el camino recorrido por algunas economías exitosas del este de Asia, en materia de pasar de producciones de menor nivel de sofisticación tecnológica a otro más elevado, no pueda ser reproducido en América Central y el Caribe, si se adoptan políticas adecuadas para crear la base de factores productivos que vuelvan atractivo el país como una plataforma de exportación.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, E. (1995): "Agenda para la modernización y competitividad industrial en Centroamérica. Informe Costa Rica", ONUDI-CEPAL-FECAICA, San José, Costa Rica.
- Alonso, E. (1991): "Desgravación arancelaria, promoción de exportaciones y transformación productiva: un enfoque integral", Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), Alajuela, Costa Rica.
- Bannister, G. y Low, P. (1992): "Textiles and Apparel in NAFTA: a case of constrained liberalization", The World Bank, Working Paper WPS 994, Washington, D.C., octubre.
- Buitelaar, R. (1996): "La competitividad auténtica en Central América y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: ¿llueve sobre mojado?", en J. Muñoz (comp.) 1996.
- CEPAL (1998): *Informe sobre la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1994): "Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicancias futuras"; LC/MEX/R.494 (SEM.68/3), México, octubre.
- Cline, W. y Delgado, E. (eds.), (1978): *Economic Integration in Central America*, The Brookings Institution.
- Cruz, A. (1993): "La vinculación universidad sector productivo en Costa Rica", en G. Ary (editor), Cooperación empresa universidad en Iberoamérica, CYTED, São Paulo.
- de Franco, S. (comp.) (1988): *Estrategias de crecimiento y*

- orientación hacia afuera: dimensiones económicas e institucionales*, Editorial Universitaria Centroamericana, San José.
- ESCAP/UNCTAD (1994): *Transnational Corporations and Technology Transfer in Export Processing Zones and Science Parks*, Naciones Unidas, ST/ESCAP/1410, Nueva York.
- Fajnzylber, F. (1988): "Competitividad internacional: evolución y lecciones", *Revista de la CEPAL*, N° 36, Santiago de Chile.
- Guerrero, M. A. (1975): *La inversión extranjera en la República Dominicana: su orientación y perspectivas*, Centro de Estudios Dominicanos de la Universidad Católica, Santiago de los Caballeros, República Dominicana.
- Labarca, G. y Wilson Peres (1997): "Políticas de Desarrollo Productivo en Costa Rica", en Wilson Peres (coordinador), *Políticas de Competitividad Industrial: América Latina y el Caribe en los Años Noventa*, Siglo XXI Editores, México, D.F.
- Lande, S. y Crigler, N. (1993): "The Caribbean and NAFTA: opportunities and challenges", ECLAC-IDB, *Working Papers on Trade in the Western Hemisphere*, WP-TWH-51, Washington, D.C., julio.
- McClelland, D. (1972): *The Central American Common Market: economic policies, economic growth and choices for the future*.
- Mortimore, M. (1996): "Caminos hacia la competitividad internacional, 1980-93: los focos de competitividad internacional en América Latina", en J. Muñoz (comp.).
- Mortimore, M., Duthoo, H. y Guerrero, J. A. (1995): *Informe sobre la Competitividad Internacional de las Zonas Francas en la República Dominicana*, serie Desarrollo Productivo, 22, CEPAL, LC/G.1866, Santiago de Chile, agosto.
- Mortimore, M. y Peres, W. (1997): *Policy Competition for Foreign Direct Investment in the Caribbean Basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic*, Centro de Desarrollo de la OCDE, París, febrero.

- Mortimore, M. y Zamora, R. (1997): *La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica*, serie Desarrollo Productivo, 46, CEPAL, LC/G.1979, Santiago de Chile.
- Moya, F. (1992): *Empresarios en Conflicto*, Santo Domingo.
- Muñoz, J. (comp.) (1996): *La industria de Costa Rica: retos ante la globalización y la apertura comercial*, Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica.
- Nugent, J. (1974): *Economic Integration in Central America*.
- Rodríguez, E. (1993): "Costa Rica: A development path in the 1990s", The North-South Institute, Ottawa.
- Salazar, J. y Doryan, E. (1989): *La reconversión industrial y el Estado concertador en Costa Rica*, Corporación Costarricense de desarrollo, San José.
- Sibaja, L., Rovina, J., Ulate, A. y Araya, C. (1993): *La industria: su evolución histórica y su aporte a la sociedad costarricense*, Cámara de Industrias de Costa Rica, San José.
- USITC (1997): *Production Sharing: Use of US Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1992-1995*, Publicación de la United States International Trade Commission N° 3022, Washington, D.C.
- USITC (1995a): *US Imports of Textiles and Apparel Under the Multifiber Arrangement: Annual Report for 1994*, Publicación de la United States International Trade Commission N° 2884, Washington, D.C., abril.
- USITC (1995b): *Production Sharing: Use of US Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1990-1993*, Publicación de la United States International Trade Commission N° 2886, Washington, D.C., mayo.
- Vaitsos, C. (1990): *Inversiones Extranjeras Directas en la República Dominicana*, Proyecto PNUD/UNCTAD DOM/88/009, Santo Domingo.
- Vicens, L., Martínez, E. y Mortimore, M. (1997): *La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana*, serie Desarrollo Productivo, N° 45, CEPAL, LC/G.1973, Santiago de Chile.

- Willmore, L. (1993): *Export Processing in the Dominican Republic: Ownership, Linkages and Transfer of Technology*, Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, Puerto España, Trinidad y Tobago, septiembre.
- World Bank 1980: *Central America: Special Report on the Common Market*, N° 2325b-CA, Washington, D.C., septiembre.

CONCLUSIONES

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE
REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL
Y EMPRESAS TRANSNACIONALES

Giovanni Stumpo
CEPAL

I. LA NUEVA ESTRUCTURA INDUSTRIAL Y LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES*

El sector manufacturero latinoamericano se modificó profundamente a lo largo de los últimos veinticinco años. A partir de comienzos de los años setenta, un conjunto de elementos empezó a afectar fuertemente su desempeño y a generar cambios en su estructura. Nos referimos aquí al progresivo agotamiento de la demanda interna, la caída de la misma como consecuencia de los planes de estabilización macroeconómica, la dificultad de muchas de las empresas nacidas en el contexto de la ISI de compensar estos cambios a través del mercado externo, los procesos de apertura de la economía, desregulación, privatización y reforma estructural, y un contexto internacional particularmente complejo y desfavorable.

El sector manufacturero fue particularmente afectado por este conjunto de elementos, a partir de los cuales se fue generando una estrategia de crecimiento notablemente diferente de la que había caracterizado la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones.

Por un lado, dejó la industria de ser el motor del crecimiento y, por el otro, en su interior se fueron gestando cambios profundos que llevaron a una estructura productiva con rasgos generales muy diferentes de los que caracterizaron la industria que surgió a partir de la ISI.

En efecto, a lo largo de los años ochenta y de los noventa,

* El autor agradece a Jorge Katz y Joseph Ramos por sus valiosos comentarios.

en prácticamente todos los países de la región, el sector perdió importancia en la formación del PBI, mientras que ramas de servicios —energía, comercio, transporte y servicios financieros— fueron adquiriendo una importancia mayor en el nuevo esquema de crecimiento.

En paralelo, un nuevo conjunto de “rasgos caracterológicos” fue surgiendo en el interior de la industria latinoamericana. En primer lugar, las ramas metalmecánicas y de bienes de capital redujeron fuertemente su presencia en el aparato productivo, y muchas de las empresas de estos sectores que lograron sobrevivir operan hoy con un coeficiente importado claramente superior al que presentaban en las décadas anteriores.

En segundo lugar, las industrias procesadoras de materias primas alcanzaron un desempeño claramente superior al promedio del conjunto manufacturero.

El tercer aspecto está asociado al anterior y se refiere a la puesta en marcha, a lo largo del continente, de una nueva generación de plantas industriales altamente intensivas en el uso de capital, destinadas al procesamiento de materias primas y recursos naturales.

Al mismo tiempo, muchos sectores tradicionales —cuales los que producen textiles, calzado, prendas de vestir, artículos de cuero, muebles, etc.— intensivos en el uso de mano de obra y, generalmente, con un elevado porcentaje de pequeñas y medianas empresas (PYMES), no tuvieron la capacidad (y, en muchos casos, tampoco la posibilidad) para actuar de forma exitosa en el nuevo contexto macroeconómico y el nuevo marco institucional.

El quinto y sexto aspecto que queremos subrayar derivan de alguna manera de los anteriores. En efecto, la desaparición de un importante segmento de PYMES en muchas ramas productivas, las características mismas de los nuevos sectores exitosos basados en recursos naturales (alta intensidad de capital de las plantas, escasas necesidades de subcontratación y de articulación productiva, etc.), junto con las preferencias que implícita y explícitamente la política pública otorgó a un reducido número de grupos nacionales y ETs, llevaron a un

proceso de concentración económica muy fuerte. Las consecuencias de largo plazo que podrán derivar de esta situación y sus efectos sobre la sustentabilidad del crecimiento tienen que ser aún investigadas, pero vale la pena observar que en varios países de la región se observan hoy niveles de articulación productiva (y más en general, socioeconómica) claramente inferiores al pasado.

Un último rasgo de crucial importancia de cara al futuro está relacionado con la tendencia, que presenta el sector manufacturero en su conjunto, a reducir la cantidad de mano de obra empleada.

La difusión de nuevas plantas más intensivas en capital, la crisis de los sectores tradicionales, la incorporación de un mayor componente importado en muchos procesos de producción y la subcontratación de servicios —junto con fuertes cambios en las relaciones laborales— son elementos que han contribuido a que la industria reduzca notablemente su capacidad de absorber mano de obra.

Las empresas transnacionales (ETs) que operaban en América Latina se habían instalado en su mayoría en la etapa de sustitución de importaciones; es decir que habían operado y definido sus estrategias en un contexto muy diferente del que surge del proceso de cambios estructurales analizado en varios capítulos de este libro.

A través del examen de la evolución del sector manufacturero en los siete países aquí considerados, hemos podido observar cómo, en realidad, además de características generales comunes, el proceso de transformación del aparato industrial presenta también importantes diferencias. Hemos optado por llamar “estilos” de desarrollo a dichas diferencias.

El accionar de las ETs tuvo un papel relevante en la conformación de estos estilos. Saliendo del país, manteniendo su producción o modificando profundamente su organización de la producción, las ETs participaron activamente en la modificación de la estructura industrial de los países de la región.

Es así como muchas ETs manufactureras se quedaron en los sectores de mayor intensidad tecnológica —en los cuales se

habían ubicado en la etapa de ISI—, en el caso de Brasil. Abandonaron de forma masiva el país, volviendo algunas de ellas en años más recientes y con una nueva organización de la producción, esencialmente en el sector automotor, en la Argentina. En México, en cambio, las ETs (en particular, las que producen autos, productos electrónicos y equipos de telecomunicaciones) ejercieron un verdadero liderazgo en la integración con la economía de los Estados Unidos.

En otros casos, como Chile, la salida del país y el abandono de los sectores de mayor valor agregado, en los cuales habían operado, fue la respuesta a los cambios en el contexto económico y social.

Diferente fue la reacción en Colombia. En este caso, las ETs mantuvieron su presencia en los sectores de mayor complejidad tecnológica, pero aumentando en muchos casos el porcentaje de insumos importados, transformando su actividad de productor a productor/importador y manteniendo —ahora en un contexto de apertura económica— su orientación casi exclusiva hacia el mercado interno.

Finalmente, los casos de Costa Rica y República Dominicana nos muestran una situación en la cual otras ETs (diferentes de las que caracterizaron a la etapa de ISI) marcaron un nuevo patrón de especialización para el sector manufacturero hacia sectores de bajo valor agregado y con una capacidad limitada de arrastre sobre la economía en su conjunto.

Tras estos recorridos y desempeños diferentes, hay tres grupos de factores cuya influencia en el comportamiento de las ETs ha sido analizada en los países considerados.

Nos estamos aquí refiriendo a los determinantes de tipo estructural, macroeconómico e institucionales que dieron lugar a los diferentes “estilos” de reestructuración del aparato productivo.

Del análisis de los casos nacionales surge con claridad que las decisiones de las empresas transnacionales de invertir en los países de la región no se explican simplemente a través de la liberalización de la reglamentación relativa a la Inversión Extranjera Directa (IED) y de la estabilidad macroeconómica.

Si bien es cierto que no han sido positivos los efectos de normativas restrictivas —como la decisión 24 de la Junta de Cartagena—, la eliminación de dichas restricciones no ha sido la causa principal del aumento de los flujos de inversión. En el caso de Chile, por ejemplo, el Decreto Ley 600 de 1974 es un conjunto de normas sumamente amplio, pero, como hemos visto en el capítulo 4 de este libro, no generó grandes flujos de IED. Por el contrario, siempre en el caso de Chile, el Capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central representó un instrumento bastante más eficaz para conseguir la llegada de inversiones importantes por parte de empresas extranjeras. Pero en este caso fue claramente el elevado subsidio implícito, que algunas estimaciones ubican en un 46% del valor de las inversiones (Ffrench-Davis R., 1990), lo que motivó a los inversionistas extranjeros.

En el caso de Argentina, encontramos una situación parecida, en el sentido de que ya en 1976 se promulgó una legislación que establecía la igualdad de derechos y obligaciones de las empresas extranjeras frente a las empresas nacionales, y la posibilidad de repatriar sin límites utilidades y capitales. Pese a esto, los flujos más relevantes de IED ocurrieron a partir de los programas de capitalización de la deuda externa, en la segunda mitad de los ochenta, y de las políticas de privatización de activos del Estado de los años noventa. En todos los casos los inversores pudieron contar con fuertes subsidios implícitos.

Cuando se pasa a considerar el caso de las ETs manufactureras —en lugar del conjunto de la IED— el problema se hace aun más complejo.

En este sentido, los casos mencionados de Chile y Argentina son particularmente iluminadores.

En efecto, en ambos casos la introducción de una legislación con pocas restricciones para los inversores no sólo no produjo, de por sí, la llegada de nuevos capitales extranjeros hacia el sector manufacturero, sino que ni siquiera pudo impedir la salida de muchas ETs industriales.

Como vimos en los estudios relativos a los siete países

analizados, el conjunto de variables que hay que tomar en cuenta es bastante amplio y complejo. Los determinantes macroeconómicos, institucionales y las características estructurales de los países, han jugado un rol clave en la definición de las estrategias de las ETs manufactureras y en los niveles de mayor o menor desindustrialización ocurridos en los países.

Esto nos lleva a una primera reflexión: la simple estabilidad macroeconómica, o la introducción de reformas estructurales dirigidas a la ampliación de las atribuciones asignadas al mercado y al sector privado, constituyen condiciones necesarias pero no suficientes a la hora de definir, por parte de las ETs, estrategias de inversión en el sector manufacturero.

Incluso el caso de las recientes inversiones en el sector automotor en Brasil y Argentina se puede relacionar más bien con la posibilidad, por parte de las ETs, de acceder a un mercado regional (el MERCOSUR), con la existencia de una política específica hacia el sector en los dos países mencionados y con la presencia de un sector metalmecánico de un cierto tamaño, complejidad y tradición (pese a haber sido profundamente debilitado, en el caso argentino por las crisis y las políticas económicas), que con la nueva apertura externa y liberalización comercial. Es decir, que no sólo para explicar por qué en algunos casos las ETs se fueron y en otros se quedaron, sino que también, cuando se analizan situaciones en las cuales las empresas extranjeras regresaron al país o incrementaron notablemente su presencia en el mismo, es indispensable considerar un conjunto de variables estructurales, macroeconómicas e institucionales, específicas de cada escenario local.

En segundo lugar, a la hora de definir políticas hacia el capital extranjero, es necesaria también una reflexión sobre los sectores en los cuales se ubican las ETs.

En los capítulos 3 y 4 hemos podido observar cómo cinco países de la región (Argentina, Brasil, México, Chile y Colombia) que habían alcanzado, a lo largo de la etapa de ISI, un sector manufacturero de cierta complejidad (si bien con importantes diferencias entre ellos en tamaño, sofisticación y capacidad competitiva), se fueron alejando de la estructura in-

dustrial de los países más desarrollados. Este proceso se ha dado de forma más radical en Chile, mientras que en el caso de Brasil los cambios han sido menos relevantes.

La drástica reducción del sector metalmeccánico y de bienes de capital, y el incremento de los sectores ligados al procesamiento de recursos naturales, han sido dos aspectos clave de este proceso, en el cual el rol de las ETs ha sido de importancia fundamental.

Muchos de los sectores intensivos en recursos naturales que han ido ganando terreno presentan un impacto bastante limitado sobre el empleo (en comparación con los sectores que producen tanto bienes de consumo no duradero como de capital); no ofrecen muchas posibilidades para inducir relaciones de subcontratación y difundir tecnologías hacia otros sectores. Al mismo tiempo hay que subrayar el hecho de que las empresas de estos sectores actúan en mercados internacionales caracterizados por una fuerte inestabilidad de los precios, relativa facilidad de acceso por parte de nuevos productores y fuertes controles fitosanitarios y medioambientales (que conducen a veces a la prohibición de exportar en importantes mercados).

Finalmente, vale la pena mencionar también la constante exposición a la sobreexplotación de las fuentes de materias primas que limita la expansión de algunos de estos sectores.

Por estas razones, nos parece que el alejamiento, por parte de la industria latinoamericana, de la estructura de los países de mayor desarrollo puede ser interpretado como un debilitamiento del aparato productivo.

Una muestra de este debilitamiento se puede encontrar en la situación de déficit comercial que con frecuencia caracteriza el sector industrial de los países analizados (en diferentes órdenes de magnitud). De la misma manera, se pueden mencionar los escasos resultados conseguidos, en términos de articulación, creación de complejos productivos y difusión de nuevas tecnologías, por parte de los países que más reorientaron su estructura industrial hacia los recursos naturales.

En este sentido, no tiene que sorprender, por ejemplo,

que, en el caso de Chile, el aporte en términos de desarrollo tecnológico de la IED —en los últimos quince años— haya sido muy pobre, como señala una investigación reciente (Ago-sín, M. Riveros, L., Vatter, J., 1996) y como se puede observar también a través del análisis de la evolución del aparato productivo de ese país: la salida de las ETs que se ubicaban en las ramas metalmecánicas y de bienes de consumo duradero como consecuencia de las políticas de estabilización y de apertura radical de la economía no fue compensada en términos de contribución tecnológica por las inversiones extranjeras en los sectores procesadores de recursos naturales.

II. ALGUNOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LAS POLÍTICAS HACIA LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Las empresas transnacionales a través de sus inversiones y actividades de producción pueden representar un agente de gran importancia para los países en desarrollo a los fines de contribuir a la formación de capital físico; transferir tecnologías; acumular capital humano; permitir la inserción en mercados dinámicos y en cadenas de comercialización internacionales; generar articulaciones y encadenamientos productivos.

Los esfuerzos de los gobiernos para atraer capitales extranjeros y canalizarlos hacia determinados fines, tanto en la etapa de ISI como en años más recientes, han intentado perseguir los objetivos mencionados.

En el presente trabajo no se ha realizado una evaluación específica de los aportes de la IED a las finalidades mencionadas y, en este sentido, esta cuestión queda abierta para nuevas investigaciones.

Sin embargo, los estudios contenidos en este libro nos han permitido definir dos elementos muy importantes relacionados con la actuación de las ETs en América Latina.

En primer lugar, hemos visto que las políticas dirigidas a atraer capitales extranjeros y a conseguir, a través de esas inversiones, efectos dinamizadores y modernizadores sobre la es-

estructura productiva, tienen que tener en cuenta un conjunto de factores estructurales, macroeconómicos e institucionales.

En segundo lugar, también la ubicación sectorial de las firmas es muy relevante a los fines de definir los posibles aportes en términos de avances tecnológicos, articulación productiva y encadenamientos.

De lo anterior deriva la importancia de definir una estrategia global para favorecer el acceso de las empresas transnacionales y su aporte a los objetivos de desarrollo de los países de la región. Esta estrategia tiene que considerar algunos aspectos que surgen de los estudios incluidos en este libro.

El primer aspecto se refiere al hecho de que, si se quiere reforzar la presencia de as ETs (o favorecer la entrada de las mismas), es indispensable tomar en cuenta también los efectos que los planes de estabilización y reforma estructural pueden tener sobre el tejido productivo y, por lo tanto, sobre las empresas transnacionales que interactúan en el mismo. Al mismo tiempo hay que considerar también los efectos de los cambios en las políticas sectoriales y en los marcos regulatorios.

Esta observación podría parecer obvia; sin embargo, la experiencia de los últimos veinte años de varios países de la región nos demuestra lo contrario (se pueden considerar al respecto los casos de Argentina y Chile, analizados en los capítulos anteriores).

En segundo lugar, hay que considerar la posibilidad y la importancia de favorecer el establecimiento de las ETs en los sectores manufactureros que presentan mejores posibilidades en términos de los objetivos de articulación y acumulación tecnológica.¹ Y, al mismo tiempo, de promover activamente la realización de estos objetivos.

En definitiva, se trataría de definir obligaciones más estrictas para los inversores extranjeros en términos de inver-

1. Estos sectores, además de presentar las ventajas mencionadas, son aquellos en los cuales en muchos casos se insertan las ETs manufactureras, como ha mostrado la experiencia latinoamericana.

siones, modernizaciones, transferencia de tecnología, formación de capital humano y expansión de las exportaciones. Esto es particularmente relevante en el caso en que la empresa transnacional acceda a condiciones más favorables para su inversión (por ejemplo, en el caso de los programas de conversión de deuda), como han señalado otros estudios (Agosín, M., 1996). En efecto, la experiencia de México, y en parte la de Argentina, nos muestran que la introducción de requisitos del tipo que se mencionaron puede tener un efecto bastante positivo en términos de contribución tecnológica y exportación de manufacturas (Agosín, M., 1996; Chudnovsky, D. et al., 1994). En este sentido la experiencia chilena, por el otro lado, ha sido bastante peor en el sentido de que, además de las críticas que ha generado un subsidio tan elevado como el que se utilizó con el Capítulo XIX, no ha habido una reorientación de la IED hacia sectores que puedan dar una contribución importante en términos de desarrollo tecnológico, articulación y creación de encadenamientos.

Finalmente, como tercer punto hay que subrayar que lo anterior no tiene que restar importancia a los condicionamientos que surgen de las características estructurales de cada país. Nos estamos aquí refiriendo en particular a las experiencias de las economías de menor tamaño. Los casos de Costa Rica y República Dominicana nos muestran que las características estructurales de estas economías, y su vulnerabilidad externa, hacen que el rol de las políticas públicas hacia la IED sea más limitado, en particular en relación con la definición de los sectores que pueden ser privilegiados y que por lo tanto las decisiones de las filiales de las ETs y su ubicación sectorial respondan más bien a estrategias corporativas de sus casas matrices. Sin embargo, también en estos casos existen espacios para que alrededor de las ramas en las cuales se ubicaron las empresas extranjeras se puedan promover *clusters* de actividades de mayor complejidad y sofisticación.

BIBLIOGRAFÍA

- Agosín, M. (comp.) (1996): *Inversión extranjera directa en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- Chudnovsky, D., López, A., de Porta, F. (1994): "La Nueva inversión extranjera directa en la Argentina: privatizaciones, mercado interno e integración regional", *Documentos trabajo*, N° 15, Buenos Aires, CENIT.
- Ffrench-Davis, R. (1990): "Debt-equity swaps in Chile", *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 14, Cambridge.

