

INT-1178

NACIONES UNIDAS



DOCUMENTO DE SALA DE CONFERENCIA
DSC/11
14 de septiembre de 1992

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Simposio de Alto Nivel sobre la Contribución de las
Empresas Transnacionales al Crecimiento y el
Desarrollo de América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 19 al 21 de octubre de 1992

LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y EL DESARROLLO REGIONAL *

* Presentación del señor Alejandro Vera Vassallo, Jefe de la Unidad Conjunta CEPAL/Departamento de Desarrollo Económico y Social de Naciones Unidas (DDES) sobre Empresas Transnacionales. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial y las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

92-10-1574

LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA Y EL DESARROLLO REGIONAL

I.- Ubicándonos en el nuevo contexto mundial y regional

A) Cambios en el plano de las ideas

La presencia en esta sala Prebish de la CEPAL de altos funcionarios de gobierno, de importantes empresarios y organizaciones empresariales de la región, de distinguidos miembros de la comunidad académica y de representantes de importantes organismos internacionales rubrica una sensación colectiva de que estamos ubicados en un contexto regional que ha experimentado cambios significativos en el plano de las ideas.

Estos cambios indudablemente se relacionan con ciertas interrogantes difíciles de responder como por ejemplo: ¿Porqué los países de la región pasan de la defensa de la autonomía política y la independencia económica nacional a la apertura liberal al comercio internacional, a la inversión extranjera y a la transferencia de tecnología desde el exterior? Porqué feneció el proyectado Código de Conducta para las Empresas Transnacionales promovido por la propia Organización de las Naciones Unidas y se pasa de los estudios reivindicativos a la promoción del capital extranjero como motor del desarrollo?

Las respuestas serían múltiples y complejas, inevitablemente polémicas y quizás contradictorias, y si bien supera los propósitos de este evento y de los estudios realizados para este efecto, creo que podría ser de gran utilidad sentar algunas premisas que contribuyan por lo menos a ubicarnos en el escenario político-ideológico regional.

Al respecto no puedo dejar de citar que hace ya más de veinte años el Estudio Económico de CEPAL de 1969 destacaba la ausencia de una política eficiente de relaciones económicas externas de la región y, junto con recapitular los orígenes del estrangulamiento externo del desarrollo latinoamericano, la CEPAL ponía de relieve "la necesidad de promover un crecimiento más articulado con las actividades dinámicas del comercio internacional" y "denunciaba la actitud defensiva y estéril con que la región se venía ligando a los centros tradicionales" 1/

B) Explorando los factores explicativos de estos cambios

En este sentido, cabe señalar que los cambios a que aludimos son consistentes con un mundo que en las últimas décadas del siglo XX es testigo de espectaculares avances en el plano científico y tecnológico, de interesantes desarrollos en la esfera de la economía internacional y de importantes mudanzas en las características centrales de los paradigmas económicos y políticos en vigor.

No pretendo entrar en un análisis riguroso y exhaustivo de los factores que explican a nivel regional la nueva forma de conceptualizar "la inversión extranjera directa y su papel en el financiamiento del desarrollo", pero creo que una presentación sucinta de éstos puede sentar las bases de una reflexión posterior más académica y fundamentada. Al respecto, cabe mencionar lo siguiente:

1) El debate regional en torno a este tema retomó un nuevo impulso luego de la crisis del endeudamiento externo de los países de la región que se inicia en la primera mitad de la década pasada, convirtiéndose en el factor detonante de nuevas concepciones regionales en materia de capital extranjero que se reflejan en las percepciones políticas que prevalecen a nivel de los gobiernos nacionales.

El servicio de la deuda externa es probablemente uno de los elementos más relevantes a tomar en cuenta en la consideración de la denominada "década pérdida". Pero es esta misma crisis latinoamericana de la deuda externa, que significó la dramática restricción del acceso a los mercados voluntarios de créditos internacionales, la que genera las nuevas reflexiones sobre la contribución potencial de las filiales de empresas extranjeras ya operando en la región a la solución de los desequilibrios externos.

Las expectativas latinoamericanas se aproximaban a la antes cuestionada inversión directa extranjera y se centraban en su posible impacto, en el corto y mediano plazo, sobre el balance comercial y sobre las tasas de ahorro e inversión bruta interna. El argumento pretérito relativo a la eventual incidencia negativa de la inversión extranjera sobre la balanza de pagos comenzaba a dejar su lugar al planteamiento actual sobre la potencial contribución de las empresas transnacionales (ETs) al aumento de los ingresos de exportación y, en general, al equilibrio de las cuentas externas, aspecto que había pasado a ser una urgente necesidad para los países endeudados.

2) Es en este contexto de crisis regional en que aparece otro factor que presiona en favor del cambio de las concepciones prevalecientes en materia de capital extranjero. En el curso del largo proceso de refinanciación de la deuda externa se hace presente la influencia de los acreedores, vale decir de los gobiernos de los países desarrollados, de las instituciones financieras internacionales y de los bancos privados extranjeros. Todos concurren, desde una perspectiva de estabilización macroeconómica y financiamiento del desarrollo, a la formulación de nuevas opciones de política, apelando a una serie de argumentos, mecanismos, programas, entre otras acciones orientadas a pavimentar el camino para un mejor acceso de los inversionistas extranjeros al escenario económico regional.

3) En esta misma línea de identificación de factores es

importante destacar que las influencias de los acreedores a que hacemos referencia se inscriben en el marco del denominado "Consenso de Washington" o en la conocida "ortodoxia del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional" los que expresan la **emergencia a nivel mundial de ciertas ideas-fuerza de carácter consensual** que privilegian en el plano económico al "mercado" como mecanismo más eficiente de asignación de recursos y a la "empresa privada" como agente protagónico del desarrollo económico.

Este amplio consenso internacional, que está íntimamente vinculado a los cambios que se venían procesando en la estructura mundial de poder 2/, viene a constituir un factor ideológico que presiona en favor de determinadas reformas económicas e institucionales que se traducen, entre otros aspectos de gran importancia, en políticas de desarrollo basadas en una economía de mercado con una participación hegemónica del sector privado nacional y extranjero en la gestión y propiedad de los medios de producción y en la apertura a la economía internacional.

4) Este "consenso internacional" está ligado al **ambiente económico internacional** que se caracteriza por una creciente internacionalización de la producción y distribución de los bienes y servicios en el marco de estrategias globales y regionales emprendidas por las empresas transnacionales, principales actores de este proceso. Adquiere entonces inusitada importancia la generación de ventajas comparativas dinámicas para lo cual es imprescindible crear o acceder a los beneficios de la investigación y desarrollo tecnológico.

Las nuevas tecnologías y su acelerado proceso de innovación en el tiempo, especialmente en el campo de la información y las comunicaciones, no solamente han reducido las distancias entre los países ayudando a configurar un solo espacio económico mundial unificado, sino que además han facilitado el proceso de globalización de empresas, sectores y mercados a escala mundial. En este contexto económico internacional es fácil comprender la naturaleza e importancia que asumen las empresas transnacionales (ETs) como actores protagónicos del proceso de globalización por la importancia creciente que ellas tienen en los flujos de inversión directa extranjera, comercio, tecnología y organización a escala internacional.

La reestructuración industrial es la lógica consecuencia de la carrera desatada entre los países desarrollados - Estados Unidos, Comunidad Económica Europea y Japón - para mantenerse competitivos a lo largo del tiempo, carrera a la cual están obligados, en cierta forma, a participar todos los países del mundo, desarrollados y en desarrollo. El vertiginoso ritmo de modernización de la tecnología es, en última instancia, el factor determinante de la necesidad de reestructuración industrial y parece explicar en gran medida el proceso de reestructuración del poder mundial. Es este escenario internacional, donde la ET juega un papel determinante, el que viene a constituirse en un factor adicional en favor de la aparición y consolidación de las nuevas concepciones

latinoamericanas y caribeñas sobre el papel del capital extranjero.

5) Pero la enumeración sucinta de estos factores causales o explicativos de las nuevas concepciones que sobre capital extranjero hoy se barajan en la región (crisis internacional de la deuda, la influencia de los acreedores, la emergencia a nivel mundial de ciertos principios económicos de carácter consensual, el ambiente económico internacional) no puede dejar de incluir al factor determinante más importante: **el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones** que caracterizó el desarrollo regional prácticamente a partir de los años treinta.

a) Referencia a sus consecuencias económicas

Diversos estudios sobre la participación de las ETs en el desarrollo industrial de algunos países de la región, que han sido realizados por la Unidad Conjunta CEPAL/DDES sobre Empresas Transnacionales con la colaboración de importantes asociaciones empresariales latinoamericanas, parecen confirmar, en mayor o menor medida, algunas consecuencias económicas negativas derivadas de la aplicación de la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones. Estos estudios han incluido encuestas a las empresas con capital extranjero más importantes y sus principales resultados van a ser brevemente expuestos en el curso del día de hoy 3/ .

Entre los rasgos comunes identificados podemos destacar varios elementos descriptivos de un modelo de crecimiento industrial que limitó la introducción del progreso técnico y condicionó los patrones de conducta empresarial. Se debe dejar constancia, sin embargo, primero, que sus efectos y su nivel de agotamiento no fueron uniformes sino que por el contrario ha habido marcadas diferencias que parecen tener relación con el tamaño de mercado entre otros aspectos (léase casos de Brasil y México); segundo, que este modelo de industrialización ha dejado en muchos casos una importante plataforma industrial cuya reconversión es uno de los desafíos regionales de la hora actual.

En síntesis, la industrialización sustitutiva de importaciones generó fuertes tensiones entre los grandes excedentes generados, a consecuencia del ahorro forzoso inducido por las medidas proteccionistas, y el crecimiento de la demanda efectiva, influido por el débil impacto de la industrialización sobre la masa salarial, dando lugar en forma concatenada a:

- la consolidación de un patrón de producción - consumo que enfatizó la diferenciación de productos en detrimento de la diversidad y multiplicidad (mayores volúmenes de producción);

- la oligopolización precoz de la estructura industrial acompañada del sobredimensionamiento de las plantas industriales con la consecuente capacidad instalada ociosa, disuasiva de eventuales competidores;

- la baja densidad y escasa diversificación del parque industrial;

- la desactualización y atraso tecnológico;

- la creciente inadecuación respecto de los mercados externos;

- la existencia de un empresariado poco innovador, acostumbrado a la protección que minimiza el riesgo, con una óptica restringida al mercado local en lo que a ventas se refiere;

- la generación de ahorro empresarial en cantidades superiores a los requerimientos financieros para mantener su posición en el mercado;

- la concentración del capital y la temprana formación de conglomerados de empresas proclives a participar, principalmente, en la circulación financiera.

b) Las reacciones del neoliberalismo y del neoestructuralismo

Las diversas corrientes de pensamiento económico imperantes en la región coinciden en términos generales en la constatación del colapso del modelo de industrialización sustitutiva con matices diferenciados en cuanto a la identificación de los factores causales. La crítica formulada desde las posiciones neoliberales se focaliza principalmente en el estancamiento de las tasas de crecimiento de los países de la región, lo que tendría su origen en la intervención del Estado sobre la acción de los mecanismos de mercado, que generó una estructura productiva atrasada tecnológicamente, ineficiente en el uso de los factores de producción e incapaz de competir internacionalmente en el mercado mundial.

La crítica neoliberal significó en gran medida que los criterios neoclásicos básicos de tratamiento a la inversión extranjera fuesen redescubiertos 4/. La óptica del ajuste de la balanza de pagos o el movimiento de factores provocados por las diferencias en las tasas de remuneración, fueron los criterios de las políticas de tratamiento a la inversión extranjera directa en la región inspiradas en esta corriente de pensamiento 5/.

El neoestructuralismo por su lado afirma en lo fundamental que la condición de subdesarrollo que persiste en los países latinoamericanos no se debe tanto a las distorsiones inducidas por la política económica sino mas bien a causas de índole endógena y estructural 6/. A fines de los 80, desde esta perspectiva de análisis, la economía latinoamericana presenta tres características esenciales: a) la vigencia de un modelo de inserción comercial que conduce a una especialización empobrecedora; b) el predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable y altamente heterogéneo y concentrador del progreso técnico, incapaz de absorber

productivamente el aumento de la fuerza de trabajo; y c) la persistencia de una distribución del ingreso altamente concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza 7/.

c) La transformación productiva con equidad (TP&E)

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

La estrategia de Transformación Productiva con Equidad contiene un conjunto de proposiciones concretas orientadas a conformar una estructura productiva que permita mejorar la inserción comercial externa de nuestros países, incrementar la generación de empleo productivo, reducir la heterogeneidad estructural y, de este modo, mejorar la distribución del ingreso y aliviar la situación de extrema pobreza. De esta forma respeta la premisa básica del condicionamiento recíproco entre crecimiento económico y equidad social y la necesidad de avanzar hacia ambos objetivos en forma simultánea antes que secuencial.

Para tales efectos define tres mecanismos esenciales a través de los cuales es posible transformar con equidad la estructura productiva de los países latinoamericanos 8/. El primero de estos mecanismos es la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico, que constituye el eje central del planteamiento cepalino, lo que debiera traducirse en crecientes niveles de productividad y una mayor generación de empleo productivo. Aumentar la competitividad y mejorar la inserción internacional son tareas que deben emprender toda las empresas. En esta tarea de incorporación y difusión del progreso técnico los países de la región precisan de una infraestructura tecnológica adecuada, de una mayor articulación productiva a partir de la base de recursos naturales y, por cierto, con la modernización de servicios básicos tales como transporte, comunicaciones, puertos y comercio.

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

efectiva de las economías locales.

El tercer mecanismo, la inversión en recursos humanos, resulta fundamental para el logro de los objetivos definidos en la estrategia propuesta. En lo medular, se trata de incentivar un fuerte proceso de acumulación de capital humano, lo cual significa concebir políticas en áreas específicas tales como la capacitación de la fuerza laboral conforme a los requerimientos de una economía moderna, educación, nutrición, salud e infraestructura de agua potable y alcantarillado. Es hora de entender que el mejoramiento en las áreas de trabajo mencionadas no sólo es una preocupación vinculada a los niveles de calidad de vida, sino, además, es una condición necesaria primordial del proceso de desarrollo de la región. Puesto en otros términos, el mejoramiento en tales áreas no constituye un mero indicador del proceso de desarrollo, sino que es una condición necesaria para el desarrollo.

Desde la perspectiva de la TP&E, las políticas públicas deberán diseñarse de tal manera de ofrecer señales suficientemente claras respecto de los niveles y modalidades de colaboración que requieren los países de las ETs. Debería quedar meridianamente claro para las ETs que la invitación es extendida a participar en un proceso de desarrollo integrado y concebido sistémicamente, orientado hacia el exterior, lo que a su vez exige elevados niveles de eficiencia, competitividad y modernidad de las estructuras productivas.

II. Los peligros de la marginación y los nuevos desafíos regionales

Apoyándome en algunos trabajos de la División de Empresas Transnacionales y Gestión de Nueva York 9/ y de la propia Unidad Conjunta CEPAL/DDES, deseo referirme a la posición relativa de América Latina en los flujos de IED y comercio a nivel mundial con el propósito de extraer algunas conclusiones que alimenten los criterios y formulaciones de políticas de desarrollo referidas principalmente al capital extranjero, a los que me referiré en la tercera y última parte de esta exposición.

El día de ayer se ha hecho reiterada alusión al surgimiento de un nuevo ordenamiento económico mundial caracterizado por un mayor grado de competitividad, lo que tiene relación, por un lado, con el carácter hegemónico del sector privado y los mecanismos de mercado y, por otro, con el significativo impacto de las nuevas tecnologías, lo cual está conduciendo crecientemente a muchas empresas, industrias y mercados hacia un fenómeno de naturaleza global en el cual las actividades generadoras de valor agregado se realizan coordinadamente en numerosos países 9/.

También se ha destacado que el proceso de globalización-regionalización tiene un protagonista central que es la ET, lo que a su vez tiene relación con el carácter dominante que estas corporaciones vienen asumiendo en los flujos de comercio

internacional, tecnología e inversión directa extranjera. Es en este contexto que emerge con caracteres nítidos la importancia de la Triada conformada por Estados Unidos, Comunidad Económica Europea y Japón. Estos tres polos, como sabemos, concentran el 67% del comercio mundial y el 80% del total de los egresos mundiales de inversión extranjera directa 10/.

Un interesante estudio de Michael Mortimore 11/, basado en un análisis cuidadoso de la información disponible sobre comercio internacional e inversión extranjera, nos alerta sobre los peligros de la marginación de muchos países en desarrollo, y particularmente de América Latina, del nuevo ordenamiento de la economía mundial. Simultáneamente, se estaría produciendo la incorporación acelerada de unos pocos países en desarrollo, principalmente los PIRs del sudeste Asiático.

A) En torno a las causas de la marginación y sus perspectivas

Existen diversas razones que podrían explicar la menor participación de la región en la captación de inversión extranjera directa 12/ y en el comercio internacional. Sin ninguna pretensión de ser exhaustivo, entre los factores negativos, además de los efectos de las sucesivas crisis experimentadas por la región en las dos últimas décadas y sus consecuencias económicas adversas, debemos señalar:

1.- La fuerte atracción de las economías desarrolladas. Las estrategias de las ETs priorizan una presencia importante en los miembros de la Triada por razones que tienen relación con el fenómeno de la "globalización tecnológica" 13/ y el resurgimiento de tendencias proteccionistas en los países de la OCDE 14/.

2.- La escasez relativa de capital a nivel mundial frente a nuevos factores de demanda. La revolución de la Europa Socialista, las reformas económicas chinas, la incorporación de México al Tratado Norteamericano de Libre Comercio, la emergencia del sudeste asiático, entre otras áreas del mundo, plantean demandas de fondos de inversión que podrían elevar las tasas reales de interés afectando las actividades y los países menos atractivos.

3.- La precaria infraestructura (física y de servicios) de los países latinoamericanos en materia de transportes y comunicaciones, educación y capacitación laboral, investigación y desarrollo científico-tecnológico y la ausencia de servicios eficientes de apoyo a la actividad productiva y exportadora.

4.- La persistencia de ciertos grados de inestabilidad macroeconómica en algunos países y las dificultades encontradas para la reactivación económica.

Sin embargo, también deseo destacar los aspectos positivos con que cuenta América Latina para superar esta tendencia a la

marginación entre los cuales están principalmente:

i.- Los decididos esfuerzos para alcanzar la estabilidad e inaugurar una eficiente gestión macroeconómica con una preocupación seria por los aspectos fiscales y monetarios, lo que hace presagiar una sólida reactivación del crecimiento de muchos países de la región.

ii.- Las reformas económicas e institucionales emprendidas, que prácticamente cubren todos los aspectos de la vida económica regional y se traducen todos los días en nuevas normas y dispositivos legales que de hecho están definiendo nuevos patrones y estrategias de desarrollo más ajustadas a las circunstancias cambiantes de la economía regional y mundial.

iii.- El aparato industrial heredado de las anteriores experiencias regionales de desarrollo, con características y vitalidades diferentes según los países, pero que de hecho debe servir de base para las necesarias tareas de reconversión y reactivación. La existencia misma del stock de capital nacional y extranjero es una de las mejores garantías que la región tiene de reinversión en el futuro que avisoramos.

iv.- La importante dotación de recursos naturales que posee la región, muchos de los cuales permanecen aún inexplorados, que de hecho continuarán dando lugar a explotaciones primarias o secundarias que, en mayor o menor medida, constituyen un rasgo que caracteriza el desarrollo pasado, presente y futuro de la región 15/.

El balance anterior nos plantea una interrogante básica: ¿qué pasará cuando los países de la región reinicien el camino del crecimiento, en un clima de estabilidad y con nuevas reglas de juego?; ¿será suficiente el proceso de reformas en marcha para revertir la aparente tendencia a la marginación de la región en materia de IED y comercio internacional? La respuesta a estas preguntas es el desafío regional de la hora presente. La respuesta está en manos de algunos de los participantes a este simposio.

B) La marginación de los flujos mundiales de IED

La información cuantitativa de que disponemos nos permite observar efectivamente que los flujos de inversión extranjera directa (IED) a nivel mundial, calculados a precios constantes de 1980) se triplicaron durante la década de los 80, con un incremento verdaderamente espectacular durante la segunda mitad de la década. En los países desarrollados el crecimiento es superior al promedio mundial (3.24 veces) mientras que los países en desarrollo sólo captan un volumen que representa 2.34 veces ó 2,57 veces la base de referencia utilizada para estos cálculos (promedio de ingresos 1976 - 1980 = 1.00), según se incluya o no los volúmenes explicados por la conversión de deuda.

Pero si entramos a la comparación por regiones en desarrollo observaremos que mientras el sudeste asiático más China multiplica por 5.23 sus ingresos de IED durante la década pasada, América Latina solo lo hace por 1.23 ó 1.57 según incluyamos o no la conversión de deuda. Merecen citarse el caso de Brasil que ve reducida su captación de IED a la mitad durante los años 80 y en el otro extremo el caso de Chile que ve multiplicados sus ingresos en 5.14 veces si incluimos la conversión de deuda. Sin esta última los ingresos de Chile sólo se multiplican por 1.23.

Colombia más que triplica (3.36) sus ingresos de IED en el período. Pero, a excepción de Colombia y Chile, la gran mayoría parece estar debajo del promedio mundial y de los países en desarrollo y sobre todo muy por debajo de los países asiáticos del sudeste más China.

C) La declinación relativa de la posición de la región en el comercio internacional

Mis reflexiones en este aspecto parten de tres consideraciones previas:

1) La primera, es el hecho de que el crecimiento económico ha estado cada día más vinculado a una participación en el comercio internacional sustentada en industrias dinámicas que producen bienes tecnológicamente sofisticados para mercados globales 16/.

2) La segunda, es que el desempeño de los países en el mercado mundial de manufacturas es un buen reflejo para evaluar las potencialidades de crecimiento de su estructura productiva 17/.

3) La tercera, es que el conocimiento de la posición relativa de la región en el comercio internacional debería orientar la elaboración de los criterios de política económica relativos a la IED.

Esta marginación regional en el comercio internacional puede ser mejor visualizado a través de los siguientes elementos proporcionados nuevamente por Michael Mortimore 18/:

a) En las últimas décadas el comercio internacional ha experimentado una notable expansión y el Japón y los PIRS han surgido como importantes exportadores.

b) Japón, durante las dos últimas décadas, ha tenido mucho éxito en materia de comercio internacional, lo que ha sido logrado a través de:

- la duplicación de su participación en el mercado mundial de "sectores basados en conocimientos científicos" (química fina, componentes electrónicos y equipos de telecomunicaciones) caracterizados por actividades innovadoras y directamente ligados

con importantes inversiones en Investigación y Desarrollo) que generan efectos derivados en todo el sistema económico y sirven como insumos a un gran número de otros sectores;

- la mejora de su posición comercial en "sectores de abastecimiento especializado" (bienes de capital tales como máquinas herramientas) que se caracterizan por una alta diversificación de la oferta y sirven principalmente como insumos para industrias intensivas en economías de escala y las propias industrias de abastecimiento especializado con importantes economías de oportunidad.

c) Los países en desarrollo han elevado su participación en el comercio internacional de manufacturas de 13% en 1966 a más de 19% en 1989 19/. Esta ganancia global se explica por:

- el espectacular crecimiento de las exportaciones de manufacturas del Asia que pasan del 4% del comercio mundial de manufacturas en 1966 a más del 12% en 1989; este comportamiento regional está fuertemente concentrado en un pequeño grupo de PIRs asiáticos (los 4 tigres más Malasia y Tailandia);

- las exportaciones de manufacturas desde América Latina cayeron del 5% del comercio mundial en 1966 a menos del 4% en 1989, solo México y Brasil lograron individualmente algunas mejoras en dicho período.

d) Diversos análisis realizados por M. Mortimore en sus trabajos sobre el tema acerca de las situaciones competitivas de los países en desarrollo llevan a la conclusión que:

- los PIRs del Asia han alcanzado un notable grado de competitividad internacional a través de la especialización en modernas actividades y un proceso continuo de sofisticación tecnológica, permitido por su asociación a las redes de abastecimiento regional organizadas en torno a las ETs japonesas (dentro del conocido esquema de "el vuelo de los gansos silvestres");

- los países latinoamericanos experimentan ganancias menores en algunas actividades modernas tales como aquellas basadas en conocimientos científicos, de abastecimiento especializado o intensivas en economías de escala; sin embargo debe destacarse la existencia de comportamientos muy diferenciados entre los países de la región que se explicarían principalmente por la importancia de la situación geográfica (caso de México) y por el tamaño relativo del mercado interno (caso de México y Brasil);

- aparentemente la interacción dinámica de las economías de la región con las redes de abastecimiento de las ETs norteamericanas es mucho menos enriquecedor si hacemos la comparación con el caso asiático y las Ets japonesas, aunque esta situación estaría cambiando en términos favorables.

Todo parece indicar, entonces, que Asia y particularmente algunos PIRs, estarían mejorando su posición relativa con respecto a los países de América Latina tanto en su calidad de receptores de IED como en términos de su participación en el comercio internacional y principalmente de manufacturas. Los países asiáticos se están especializando, en mayor medida que los latinoamericanos, en industrias modernas y globalizadoras. Aquellas que precisamente elaboran los productos que están gozando de una participación creciente en el mercado internacional.

D) Los recursos naturales como base de una especialización regional

Con cierta osadía, que algunas investigaciones en proceso de diseño podrían confirmar, parecería que en América Latina, a diferencia de Asia, los recursos naturales son un elemento distintivo que caracteriza, en mayor o menor medida, el desarrollo pasado, presente y posiblemente futuro de la región 20/.

Desde esta perspectiva, no es difícil suponer, sobre la base de los criterios de localización que tienen las ETs, que las inversiones extranjeras continuarán fluyendo en la región hacia los recursos naturales, en volúmenes y proporciones que serán determinados por las políticas nacionales, entre otros factores.

Por otro lado, como sabemos la región camina hacia grados de apertura crecientes al comercio internacional y al capital extranjero y está empeñada en el diseño de un conjunto de políticas que reducen significativamente la intervención estatal en el funcionamiento de los mercados.

Quizás entonces, las ventajas comparativas estáticas de ayer y de hoy continúen atrayendo, en ciertas proporciones, inversiones extranjeras hacia estos sectores de recursos naturales que pueden ofrecer retornos importantes en el corto y mediano plazo. Obviamente estas proporciones dependerán de las capacidades nacionales para abrir exitosamente áreas alternativas de atracción de inversiones en sectores más modernos de la estructura productiva mundial.

Sin embargo, la evolución tecnológica en curso, sustitutiva de materias primas, parecería indicarnos que los recursos naturales habrán de perder paulatinamente participación dentro de la composición del valor bruto de la producción con evidentes reflejos en su precio de mercado. Esto podría configurar una tendencia de largo plazo sobre la cual América Latina y el Caribe debe estar conciente en el momento de diseñar sus políticas de desarrollo a fin de no generar en el largo plazo un nuevo estilo de desarrollo empobrecedor y subordinado de aquellas regiones que ya se están concentrando en industrias intensivas en tecnología.

En suma, se estaría configurando de esta manera una situación

que, vista desde la perspectiva de la inserción de la región en la economía mundial, en la coyuntura actual, muestra una aparente marginación de América Latina de las áreas más dinámicas de la economía internacional. Sin embargo, creo necesario destacar una vez más que la recuperación del crecimiento con estabilidad y la consolidación de las reformas estructurales en marcha permitirán realizar el potencial productivo de la región y determinar las verdaderas tendencias regionales en materia de captación de IED y de participación en el comercio internacional. Lo anterior no descarta la necesidad de un cuidadoso seguimiento de estos aspectos, a nivel nacional y regional, lo que habrá de permitir el enriquecimiento de las formulaciones de política que tienen que ver con el fomento productivo, la reestructuración industrial, el desarrollo exportador y el papel del capital extranjero.

III. Algunas reflexiones sobre criterios de política

Los apuntes y comentarios precedentes pueden ilustrar algunos criterios relativos a la configuración del nuevo marco normativo de la IED y de las ETs en la economía regional que presento de una manera muy sucinta con cargo a desarrollos posteriores.

Tales criterios deben responder a la necesidad de buscar la consistencia de las políticas de tratamiento al capital extranjero con la nueva realidad económica a nivel mundial, regional y nacional. En este sentido vale la pena reflexionar en torno a los siguientes puntos:

En primer lugar, es necesario tomar en cuenta la posición ventajosa que América Latina tiene por el hecho de ser una de las regiones en desarrollo más transnacionalizadas, como puede inferirse de la estimación relativa de sus stocks. Esto significa la existencia de derechos, patrimonios y participaciones en el mercado doméstico que la ET, en principio, le gustaría cautelar. Lo anterior significa también que existe un capital instalado en el marco de políticas de desarrollo pretéritas y probablemente nuevos flujos que ingresan al país en el marco de las reformas económicas que están poniendo en vigor las economías de la región y de la nueva organización industrial en ciernes. El stock de capital extranjero requiere políticas de reestructuración industrial, en tanto que el nuevo capital que está llegando debería responder al diseño de las nuevas políticas y, por lo tanto, a los criterios de competitividad y orientación hacia los mercados externos que se postulan.

En segundo lugar, es importante destacar que la política de tratamiento a la inversión extranjera directa y a las empresas transnacionales, tanto de origen extra como intra-regional, es parte de un conjunto de políticas de desarrollo y no una normativa que se define autónomamente en el marco estrecho de un dispositivo legal específico.

En tercer lugar, la nueva normatividad debería colocar el

énfasis en la promoción de la inversión directa extranjera antes que tener un carácter estrictamente regulatorio y restrictivo, lo que es consistente con la tendencia general a la desregulación de la actividad económica. En consecuencia, más que definir con exactitud los límites de la acción transnacional en los espacios económicos de los países de la región, el objetivo sería establecer señales económicas suficientemente claras respecto de qué niveles y modalidades de colaboración externa requieren los países de la región de las empresas transnacionales. Este carácter promocional de las nuevas políticas debería evitar las "guerras de incentivos" entre los países de la región, compitiendo por la captación de los recursos de inversión directa procedentes de espacios económicos extra-regionales. Esta actitud habría inducido, en un afán liberalizador in extremis, a eliminar el registro de los aportes ingresados, tal vez en el supuesto que los factores determinantes de la inversión externa no son la rentabilidad y la seguridad, sino el eventual anonimato de los agentes económicos. Estas medidas deberían reestudiarse a la luz de los requerimientos de los propios formuladores de política y sus requerimientos de información para evaluar la eficacia de las medidas tomadas y el ajuste de las mismas en función del interés nacional. Es posible que tales guerras de incentivos puedan llegar a modificar la relación de costo-beneficio de la inversión directa extranjera, en detrimento de los países receptores.

En cuarto lugar, es importante tomar en consideración los factores que influyen las decisiones de las empresas transnacionales en sus políticas de inversiones en el exterior, los que tienen relación directa con la rentabilidad de la inversión y los riesgos asociados a la misma. Entre éstos cabe mencionar, algunos de naturaleza variable, como la tasa de crecimiento económico, la gestión responsable y equilibrada de la política macroeconómica, la estabilidad política e institucional y la estabilidad de la normatividad vigente. Otros son de carácter independiente y de difícil modificación, por lo menos en el corto plazo, tales como las ventajas comparativas absolutas asociadas a la disponibilidad de recursos naturales, la ubicación geográfica y el tamaño de los mercados internos. A estos últimos habría que agregar, otros de naturaleza menos rígida, tales como la disponibilidad de una adecuada infraestructura física y de servicios al productor y exportador, el grado de industrialización previa, el nivel de calificación de los recursos humanos, y el stock de capital extranjero ya existente en el país y sus respectivos porcentajes de participación en el mercado doméstico, entre otros.

En quinto lugar, parece importante considerar tanto la aceleración del proceso de transnacionalización de la economía mundial así como la tendencia a la conformación de bloques económicos regionales que podrían afectar, por un lado, la diversificación de los mercados de exportación de los países de la región en consonancia con la emergencia del proteccionismo, particularmente en los países de la OCDE y, de otro lado, reforzar las tendencias a la marginación de América Latina en la

distribución de los flujos de IED y en términos de su participación en el comercio internacional. La tendencia a la formación de bloques económicos y comerciales en el marco del proceso de globalización de la economía mundial no ha significado para los países desarrollados, especialmente para los países que conforman la Triada, un quiebre tripolar de la economía mundial en términos de sus inserciones específicas. Nadie ha demostrado estar interesado en un esquema de regionalismo cerrado. Es preciso mantener este mismo espíritu desde la perspectiva de los países latinoamericanos a fin de garantizar el desarrollo y diversificación de sus exportaciones orientadas con un criterio pluriregional. La CEPAL ha advertido sobre la inconveniencia de transformar la posible configuración de un espacio económico americano en una simple red de acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y cada uno de los países o grupos de países latinoamericanos 21/.

En sexto lugar, cabe entonces reflexionar sobre las posibilidades y beneficios de concebir y diseñar o rediseñar un proceso de integración económica regional o subregional que fuese:

a) funcional a una estrategia de desarrollo de transformación productiva con equidad;

b) que constituyera el principal mecanismo a través del cual los países de la región se articulan a la globalización e internacionalización de la producción de bienes y servicios con un claro propósito de aprendizaje y absorción tecnológica; y

c) que, en este sentido, los flujos de capitales extra o intra area integrada y hacia fuera de ella, constituyeran vehículos dinámicos de esa internacionalización hacia afuera.

Lo anterior supone necesariamente superar el sesgo de los proyectos integracionistas del pasado, fuertemente influidos por la industrialización sustitutiva de importaciones. En aquellos proyectos prevalecía una contradicción fundamental al intentar integrar economías volcadas hacia adentro en un proceso que exigía la apertura de sus mercados internos, por lo menos a escala subregional o regional. Desde esta perspectiva parece más adecuado entender a la integración regional como parte necesaria de la nueva estrategia de desarrollo de los países latinoamericanos.

En sexto lugar, los países deberían explorar los diversos mecanismos de inversión extranjera cuasi accionaria que la experiencia mundial nos muestra profusamente como modalidades generalmente complementarias a la IED. Esta inversión se refiere a la contribución realizada por ETs al aumento y/o mejoría de la capacidad de producción de una empresa sin que ello implique modificar la estructura de su capital social, correspondiendo el aporte externo en cuestión a un amplio rango de operaciones comerciales de carácter contractual a través de las cuales el inversionista extranjero provee bienes o servicios a la empresa receptora a cambio de una participación en el volumen de su

producción física, en el monto global de sus ventas o en sus utilidades netas. Estas modalidades pueden ser muy importantes desde el punto de vista de la incorporación de modernas tecnologías al proceso productivo de empresas nacionales o extranjeras instaladas en el territorio de cualquier país de la región.

NOTAS

1/ Véase Rosales, Osvaldo "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", Revista de la CEPAL, No. 34, 1988.

2/ Léase: fracaso de las experiencias históricas del socialismo europeo y la revolución democrática de Europa oriental, el fracaso de los populismos latinoamericanos, el proceso de integración de Europa Occidental, la emergencia del sud-este asiático en el escenario mundial.

3/ Ver: Bielschowsky, Ricardo: "Perspectivas del comportamiento tecnológico de las empresas nacionales y transnacionales en la industria del Brasil", Unidad Conjunta CEPAL/DDES sobre Empresas Transnacionales (LC/R. 1050), setiembre de 1991; Bielschowsky, R.A. "Transnational Corporations and manufacturing sector in Brazil", Unidad Conjunta CEPAL/DDES sobre Empresas Transnacionales, DSC/6. Documento presentado al Simposio de Alto Nivel sobre la Contribución de las Empresas Transnacionales al Crecimiento y Desarrollo de los Países de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 19 - 21 de Octubre de 1992; Misas, Gabriel: "El papel del capital extranjero en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis", Unidad Conjunta CEPAL/DDES sobre Empresas Transnacionales (LC/R. 1055), diciembre de 1991; Rozas, Patricio: "Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía chilena (1974-1989). Proyectos de inversión y estrategias de las empresas transnacionales", Estudios e Informes de CEPAL No. 85, setiembre de 1992.

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

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

6/ Joseph Ramos y Osvaldo Sunkel: "Hacia una síntesis neoestructuralista", en Osvaldo Sunkel: "El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

7/ Ver Rosales, Osvaldo: op.cit.

8/ Para un análisis detallado de este punto ver CEPAL: "Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado", Santiago de Chile, 1992.

9/ Ver principalmente UN Department of Economic and Social

Development, TCMD "World Investment Report 1992. Transnational Corporations as Engines of Growth", ST/CTC/130, New York, June 1992.

10/ Ohmae, K., in "Triad power: the coming shape of global competition" citado en Michael Mortimore, "A new International Industrial Order II: Incorporation or marginality of developing countries?", DSC/4, Documento presentado al Simposio de Alto Nivel sobre la Contribución de las Empresas Transnacionales al Crecimiento y Desarrollo de los Países de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 19 - 21 de Octubre de 1992.

11/ Michael Mortimore, "A new International Industrial Order II: op.cit."

12/ United Nations, DESD/TCMD: "Globalization and developing countries. Investment, trade and technology linkages in the 1990s". Documento presentado al Symposium in the Hague, 30 de Marzo de 1992.

13/ El concepto de globalización tecnológica o tecnoglobalización, entendido como el desarrollo de nuevas formas de asociación y colaboración entre ETs en materia de Investigación y Desarrollo y tecnología, es desarrollado por Sylvia Ostry en un informe especial mencionado por Michael Mortimore en "A new ..op.cit."

14/Ver UNCTC/UNCTAD: "The impact of trade-related investment measures on trade and development", DT/CTC/120, New York, 1991.

15/ Sanchez Albavera, Fernando y Axel Dourojeanni: El papel de los recursos naturales en las estrategias de transformación productiva con equidad, CEPAL, 1992 (mimeo). Este documento nos ofrece una interesante información al respecto que entre otros datos destaca que América Latina:

- posee una disponibilidad per-cápita de tierras de cultivo de 4.4 Has., casi 4 veces el promedio de los países en desarrollo en general;
- tiene el 23% de las áreas forestales del mundo y el 24% de áreas boscosas;
- posee el 40% de las especies animales existentes en los bosques tropicales del mundo;
- el potencial energético aprovechable en la región representa el 35% del potencial mundial;
- posee parte importante de las reservas mundiales de minerales tales como el litio (59%), cobre (36%), Bauxita (27%), níquel (30%), plata (25%), molibdeno (34%), etc.

16/ Sylvia Ostry: "The evolution of the world trading system and the future of multilateralism" citado en Michael Mortimore, "A new International Industrial Order I: Increased international competition in a TNC centric world", DSC/2, Documento presentado al Simposio de Alto Nivel sobre la Contribución de las Empresas Transnacionales al Crecimiento y Desarrollo de los Países de

América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 19 - 21 de Octubre de 1992.

17/ Mandeng, Ousmene Jacques: "International competitiveness, specialization and market growth", CEPAL Review, No. 46, Diciembre, 1991.

18/ Michael Mortimore, "A new International Industrial Order I: Increased op.cit."

19/ Michael Mortimore, "A new International Industrial Order II: op.cit."

20/ Desde esta perspectiva cabe mencionar que un interesante proyecto de investigación que está germinando en la CEPAL orientado a identificar a nivel de países y de región los elementos característicos básicos y virtualmente permanentes de los patrones de desarrollo históricos de los países de la región. La hipótesis que se está barajando es de que es posible aprehender mejor la heterogeneidad regional, su problemática específica y concebir las políticas diferenciadas que requiere a través de esta investigación. Sin lugar a dudas, este trabajo nos mostraría, por ejemplo, cómo en un país como Chile la explotación de cobre será un elemento que trasciende el cambio de un modelo de desarrollo a otro. En Brasil, la dimensión del mercado interno es casi un parámetro que cualquier estrategia de desarrollo nacional o empresarial considerará atentamente. La proximidad geográfica de México al mercado norteamericano es factor constante en el desarrollo de ese país.

