

## desarrollo productivo

# **L**a competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina.

Michael Mortimore  
Sebastián Vergara  
Jorge Katz



NACIONES UNIDAS



**Red de Inversiones y Estrategias Empresariales**  
Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales  
División de Desarrollo Productivo y Empresarial

Santiago de Chile, agosto de 2001

Este documento fue preparado por los señores Michael Mortimore, Jefe, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, Sebastián Vergara, Consultor y Jorge Katz, Director, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1586-P

ISBN: 92-1-92-1-321891-5

ISSN 1020-5179

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G 130

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen.</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. La globalización</b> .....	11
<b>II. Estrategias de las empresas transnacionales en América Latina y el Caribe</b> .....	17
<b>III. Comercio internacional</b> .....	21
a) La oportunidad para los países en desarrollo .....	21
b) El fracaso de América del Sur y el parcial éxito de México y la cuenca del Caribe .....	25
<b>IV. Política de IED</b> .....	39
a) Opciones de Política .....	39
b) Las experiencias internacionales .....	42
c) Implicancias de Política.....	47
<b>V. Los primeros pasos en América Latina</b> .....	51
a) Costa Rica.....	51
b) Chile.....	54
<b>VI. Conclusiones</b> .....	57
<b>Bibliografía</b> .....	61
<b>Anexos</b> .....	65
<b>Serie Desarrollo Productivo:Números publicados</b> .....	69

## Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina y el Caribe: las mayores 500 empresas 1990-1999	14
Cuadro 2	América Latina y el Caribe: las 100 primeras Empresas manufactureras, 1990-1999	14
Cuadro 3	América Latina: estrategias de las empresas Transnacionales	19
Cuadro 4	Crecimiento de exportaciones mundiales, 1980-1997	22
Cuadro 5	Crecimiento y distribución de las exportaciones de manufacturas, por categoría tecnológica	22
Cuadro 6	Cuotas en el mercado mundial según tipo de exportación, 1985-1998	23
Cuadro 7	América del sur: aspectos de su competitividad internacional en las importaciones mundiales, 1985-1998	26
Cuadro 8	México y Cuenca del Caribe: aspectos de su competitividad en las importaciones mundiales, 1985-1998	27
Cuadro 9	Estrategias nacionales y el papel de la IED y las exportaciones de manufacturas para los países líderes con respecto a la competitividad internacional	40
Cuadro 10	Singapur, Irlanda y Escocia: comparación de los principales elementos de la política proactiva	43

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Ingresos netos de inversión extranjera directa	12
Gráfico 2	Ingresos netos de inversión extranjera directa, en regiones en desarrollo	13
Gráfico 3	índice de especialización tecnológica, 1985-1998	24
Gráfico 4	Cambios en la estructura regional de importaciones estadounidenses de automóviles para pasajeros (htsus 8703), 1990-1999	30
Gráfico 5	Cambios en la estructura regional de importaciones de televisores a color (htsus 8528) hacia el mercado de estados unidos durante 1990-99	31
Gráfico 6	Cambios en la estructura regional de importaciones estadounidenses de computadores (htsus 8471), 1990-99	32
Gráfico 7	Cambios en la estructura regional de importaciones estadounidenses de ropa no de punto o ganchillo para mujer y niña (htsus 6204), 1990-99	33
Gráfico 8	Cambios en la estructura regional de importaciones estadounidenses de blue jeans para hombre y niño (htsus 6203424010), 1990-94	34
Gráfico 9	Cambios en la estructura regional de importaciones estadounidenses de blue jeans para hombre y niño (htsus 6203424010), 1995-99	35
Gráfico 10	Participación en el mercado mundial de manufacturas no basadas en recursos naturales, 1985-1998	36

## Recuadros

Recuadro 1	Singapur: principales aspectos de la política proactiva	45
Recuadro 2	Irlanda: principales aspectos de la política proactiva	46
Recuadro 3	El caso de Intel en Costa Rica	52

## Anexos

Anexo 1	Singapur: aspectos de su competitividad internacional en las importaciones mundiales, 1985-1998 .....	66
Anexo 2	Irlanda: aspectos de su competitividad internacional en las importaciones mundiales, 1985-1998 .....	67



---

## Resumen

---

Durante los últimos años, la inversión extranjera directa (IED) y las exportaciones han constituido dos piedras angulares del proceso de globalización. La creciente integración mundial ha otorgado un gran impulso a los flujos de IED y, por ende, a la presencia de las empresas transnacionales en la economía. Los patrones comerciales en tanto han representado una gran oportunidad para los países en desarrollo, y en particular para materializar exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales. El comercio internacional en los últimos años se ha ido focalizando en las exportaciones de manufacturas, y de manera especial en aquellas con mediano y alto contenido tecnológico. Si bien la política nacional no puede modificar la dinámica del proceso de globalización, sigue siendo un instrumento relevante, a través del vínculo entre IED y exportaciones, en orden a mejorar la inserción internacional de los países.

A pesar de la oportunidad que ha significado la exportación de manufacturas, son relativamente pocos los países que la han aprovechado. En gran medida esto se debe a la diferente inserción de los países en los Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPIs) de las empresas transnacionales. En este sentido, las experiencias de los países de Asia en desarrollo *vis a vis* América Latina y el Caribe son completamente divergentes. En los países de Asia el comercio se ha constituido en motor de crecimiento económico y la IED ha involucrado un intensivo proceso de industrialización, su proyección externa en la forma de exportaciones de manufacturas y el fortalecimiento de la competitividad. América Latina en cambio, no ha registrado un desempeño alentador tanto en lo que se refiere a

crecimiento económico como a la profundización del proceso de industrialización y el progreso de las exportaciones con contenido tecnológico. México, debido a un sustantivo fortalecimiento de su competitividad, constituye la única excepción. Ahora bien, a partir del análisis de experiencias de los países que más han elevado la competitividad internacional es posible sacar significativas conclusiones de política, y en particular en torno al vínculo existente entre la IED asociada a SIPIs de las empresas transnacionales y los flujos comerciales asociados.

Una estrategia que incentive el fortalecimiento de la competitividad en América Latina pasa por plasmar una política proactiva, tanto en términos de definir objetivos nacionales como de implementar políticas específicas para alcanzarlos. Si bien la apertura, liberalización comercial, desregulación de los mercados y las privatizaciones son condiciones necesarias para la atracción de IED, la experiencia de la región demuestra que no son suficientes. De esta manera, la política económica debe avanzar hacia la atracción y canalización de IED de acuerdo a objetivos prioritarios. Asimismo, debe apuntar también al fortalecimiento de las cadenas de suministros, los recursos humanos, la tecnología y las actividades de I&D, de modo de incentivar tanto la profundización de las actividades de las empresas transnacionales como también mayores encadenamientos con las economías locales. Costa Rica es el primer país de América Latina que avanza hacia una política proactiva en torno a la IED.

## Introducción

---

El presente estudio aborda la relación existente entre inversión extranjera directa (IED), exportaciones y competitividad internacional. Asimismo, el análisis involucra cómo y en qué medida los países de distintas regiones en desarrollo se han ido adaptando, bajo el prisma de estos tres elementos, al proceso de globalización. En particular, América Latina presenta un limitado desarrollo de su competitividad internacional. La inserción dentro de las exportaciones de manufacturas con contenido tecnológico es muy escasa y existe una marcada especialización hacia las exportaciones de productos basados en recursos naturales. Si bien México y la cuenca del Caribe representan la excepción a esta tendencia y han presentado significativos avances de las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales, los encadenamientos hacia el resto de la economía son pobres y no han generado sustantivos beneficios en términos de crecimiento y bienestar.

Ahora bien, la evolución del comercio internacional durante los últimos años ha constituido una oportunidad que pocos países supieron cómo aprovecharla. El desarrollo de un intensivo proceso de industrialización, la proyección externa de las exportaciones de manufacturas y de productos dinámicos en el comercio internacional, y el mejoramiento de la competitividad sólo son logros de algunos pocos países. En este proceso, varios países exitosos han definido prioridades y objetivos elaborando una estrategia nacional de desarrollo, y han utilizado como base la inversión extranjera directa (IED), y en particular la asociada a los Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPIs) de las empresas transnacionales. Más aún, en el contexto de la globalización no existe para países de tamaño

mediano o pequeño una posibilidad real de desarrollar una industrialización sobre la base del mercado local, por lo que una mayor y mejor inserción internacional a través de los SIPIs cobra aún más relevancia.

Precisamente aquí surge el objetivo central de este trabajo: entender de mejor manera el vínculo existente entre IED, exportaciones de manufacturas y competitividad, en orden a derivar recomendaciones de política que fortalezcan la inserción internacional de los países de América Latina. Algunos objetivos secundarios son: entender mejor el proceso de globalización y cómo las empresas transnacionales se van convirtiendo en los agentes dominantes en la economía, explicar las oportunidades que ha ofrecido el comercio internacional y cómo algunos países en desarrollo la han aprovechado, y analizar las opciones de política que existen con respecto a la inversión extranjera como un elemento sustantivo en orden a generar nuevas fuentes de crecimiento.

El estudio está dividido en seis secciones. La sección I está dedicada a la globalización y cómo este proceso otorga un papel preponderante a las empresas transnacionales. La sección II estudia las principales estrategias de estas empresas, con el fin de entender su naturaleza y sus repercusiones hacia el resto de la economía. En la sección III por su parte se hace hincapié en la evolución y tendencia del comercio internacional durante los últimos años y cómo los países de diversas regiones en desarrollo han aprovechado o no esta oportunidad. Además, se explica el fuerte contraste existente en torno a la competitividad internacional entre América del Sur y México—cuencas del Caribe. La sección IV en tanto examina las opciones de política que existen con relación a la IED y los requerimientos y limitaciones asociadas a cada una de ellas. Luego, la sección V describe la estrategia que están siguiendo Costa Rica y Chile con relación a la IED. Por último, en la sección VI se presentan las conclusiones.

## I. La globalización

---

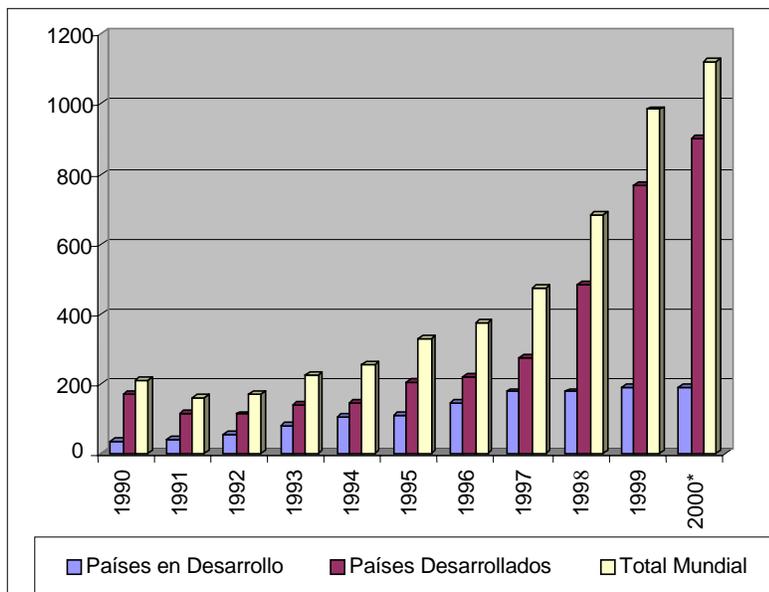
La globalización se puede entender como una tendencia hacia un mercado universal único y en gran parte es el resultado de fuerzas microeconómicas originadas por la revolución tecnológica en curso. En industrias globales dominadas por las empresas transnacionales, la reducción de los costos del manejo de la información y de transporte ha hecho rentable realizar esfuerzos de producción, comercialización e investigación y desarrollo a escala mundial (Turner y Hodges, 1992). Esto ha dado una mayor importancia a las economías de escala en esas áreas y, consecuentemente, ha llevado al predominio de las empresas de gran tamaño. Asimismo, se puede apreciar una globalización por el lado de la demanda, a través de una estandarización de las preferencias y de los patrones de comportamiento de los consumidores. En última instancia, estaría en curso un proceso de homogenización mundial de preferencias, tecnologías y productos (Levitt, 1983).

Este proceso de unión de las economías deriva en una creciente integración mundial y plantea significativas oportunidades y desafíos para el desarrollo. Sin embargo, los países pueden o no aprovechar las oportunidades, o manejar bien o no los desafíos que trae la globalización (Sunkel y Mortimore, 1997). En ese sentido, si bien las políticas públicas de alcance nacional o local cumplen un papel subordinado en este proceso— siendo generalmente sólo capaces de canalizarlo, guiarlo o retrasarlo pero no de cambiar su dirección e impactos principales (Oman, 1994) —, siguen siendo importantes en modelar la inserción internacional de cada país. El proceso de integración global se aprecia de forma clara en la mayor preponderancia de las empresas transnacionales. Se ha estimado que

estas empresas representan tres cuartos de los flujos de IED y dos tercios del comercio internacional (un tercio en operaciones intra-empresa y un tercio con empresas no-relacionadas).

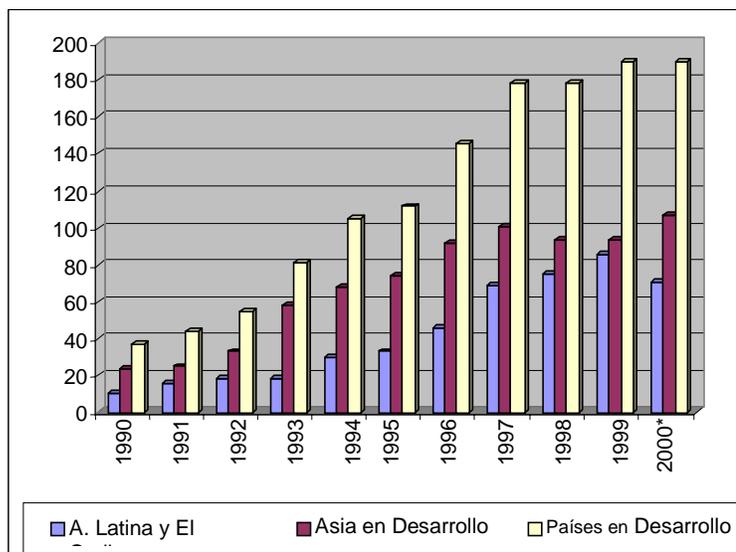
Los flujos de IED crecieron enormemente durante los noventa, superando los 900 000 millones en 1999 y los 1.100 billones en el año 2000, más del doble que el promedio en el período 1990-96 (véase el Gráfico 1). La IED que llega a los países en desarrollo ha crecido con más fuerza todavía, convirtiéndose en la principal fuente de recursos financieros a largo plazo (The World Bank, 1999). Los grandes flujos de IED provienen de la expansión internacional de las empresas transnacionales y ejemplifican la creciente presencia e importancia de estas empresas en el mercado único en formación, es decir en el proceso de globalización. Los flujos de IED se dirigen a dos propósitos principales: i) la compra de activos existentes en la forma de fusiones y adquisiciones, y ii) la creación de activos nuevos en la forma de Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPs). Además, sugiere un proceso fuerte de posicionamiento por parte de las empresas transnacionales (CEPAL, 2000; CEPAL, 1998a; Stumpo, 1998).

**Gráfico 1**  
**INGRESOS NETOS DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA**  
 (En miles de millones de dólares)



**Fuente:** CEPAL, Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional, el *World Investment Report, 1999*, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

**Gráfico 2**  
**INGRESOS NETOS DE INVERSION EXTRANJERA DIRECTA EN**  
**REGIONES EN DESARROLLO**  
 (En miles de millones de dólares)



**Fuente:** CEPAL, Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional, el *World Investment Report, 1999*, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), y los bancos centrales de los países de América Latina y el Caribe.

Los ingresos netos de IED a América Latina (véase el gráfico 2) han producido efectos muy significativos en la organización económica de la región, algo que se puede denominar como la transnacionalización de los agentes principales. Este proceso se puede apreciar en un análisis desagregado en el ámbito corporativo. Durante la década de los noventa, de las 500 mayores empresas según sus ventas netas, las subsidiarias de las corporaciones transnacionales son las que han mostrado una creciente presencia. Así, el número de empresas extranjeras aumentó de 149 a 230 y su participación en las ventas totales también se elevó de 27.4% a 43.0% (véase el cuadro 1). Por su parte, las empresas estatales disminuyeron de 87 a 40 y su participación en las ventas cayó de 33.1% a 18.7%. En términos de actividades, los cambios más significativos se han producido en las actividades primarias, con una disminución de su participación en las ventas de 27.7% a 19.1%.%, y servicios, que elevó su participación de 29.9% a 39.6% (véase el cuadro 1). Las empresas manufactureras en tanto han mantenido su predominio en torno al 40% de las ventas totales. El fuerte y sostenido avance de los servicios es en gran medida el resultado de la liberalización de los subsectores de las telecomunicaciones y la energía eléctrica, así como de la privatización de las empresas públicas que proveían estos servicios.

Cuadro 1

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: LAS MAYORES 500 EMPRESAS 1990-1999***(En número, millones de dólares y porcentajes)*

	1990-1992 <sup>a</sup>	1994-1996	1998-1999
1. Número de Empresas	500	500	500
Extranjeras	149	156	230
Privadas nacionales	264	280	230
Estatales	87	64	40
2. Ventas (millones de dólares)	361 009	601 794	640 948
Extranjeras	99 028	193 335	275 742
Privadas nacionales	142 250	246 700	244 874
Estatales	119 731	161 759	120 333
Distribución por Propiedad (%)	100.0	100.0	100.0
Extranjeras	27.4	32.1	43.0
Privadas nacionales	39.4	41.0	38.2
Estatales	33.2	26.9	18.8
3. Sectores (millones de dólares)	361 009	601 794	640 948
Sector primario	100 058	143 540	122 395
Manufacturas	153 001	259 942	264 640
Servicios	107 950	198 313	253 913
Distribución por sectores (%)	100.0	100.0	100.0
Sector primario	27.7	23.9	19.1
Manufacturas	42.4	43.2	41.3
Servicios	29.9	33.0	39.6

**Fuente:** CEPAL, Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de información proporcionada por el Departamento de Estudios de la revista *América Economía*.

Por su parte, los cambios en las 100 mayores empresas manufactureras también han sido significativos. Entre 1990 y 1999, las subsidiarias de empresas transnacionales aumentaron su participación en las ventas de 53.2% a 62.7%, mientras que la participación de las empresas privadas disminuyó de un 42.6% a un 37.3% (véase el cuadro 2). Las empresas estatales en tanto disminuyeron su participación a cerca de 1.2%. Un hecho interesante es que alrededor de la mitad de las ventas de las empresas extranjeras correspondieron al subsector de vehículos y partes. Esto indica que el impacto de las empresas transnacionales en el proceso de industrialización de los países de América Latina se ha concentrado en la actividad automotriz, fundamentalmente en Brasil, México y Argentina.

Cuadro 2

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: LAS 100 PRIMERAS EMPRESAS MANUFACTURERAS, 1990-1999***(En número, millones de dólares y porcentajes)*

	1990-1992 <sup>a</sup>	1994-1996	1998-1999
1. Número de Empresas	100	100	100
Extranjeras	48	53	59
Privadas nacionales	48	46	40
Estatales	4	1	1
2. Ventas (millones de dólares)	102 094	176 923	187 789
Extranjeras	54 293	104 922	117 705
Privadas nacionales	43 463	68 341	70 084
Estatales	4 338	3 661	2 245
3. Distribución según Ventas (%)	100	100	100
Extranjeras	53.2	59.3	62.7
Privadas nacionales	42.6	38.6	37.3
Estatales	4.2	2.1	1.2

**Fuente:** CEPAL, Centro de Información de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, sobre la base de información proporcionada por el Departamento de Estudios de la revista *América Economía*.

En definitiva, una clara consecuencia del proceso de globalización y del ajuste de las políticas económicas en América Latina ha sido el fortalecimiento relativo de las empresas extranjeras y el debilitamiento de las estatales, especialmente en los últimos años. Sin duda, durante la década de 1990 las empresas transnacionales han aumentado su presencia en América Latina; consolidaron su inserción en el sector manufacturero—sobre todo en la industria automotriz (Mortimore, 1998a y 1998b)—e incrementaron su participación en las exportaciones regionales. En el sector de los servicios, aprovecharon los procesos de liberalización, desregulación y privatización para entrar con fuerza en áreas antes restringidas a la IED. Dentro del grupo de las mayores empresas de la región, el incremento de transnacionales coincidió con la relativa desaparición de las estatales y el virtual estancamiento de las empresas nacionales privadas (CEPAL, 2000).<sup>1</sup> Así, durante los noventa hubo un importante y significativo proceso de transnacionalización en América Latina, y estas empresas se han convertido en los agentes económicos dominantes. Ahora bien, las empresas transnacionales comercian internacionalmente e invierten en el exterior para conseguir algo, tienen un objetivo, y eso se refleja en sus estrategias.

---

<sup>1</sup> Otros índices del proceso de transnacionalización en América Latina se refieren al constante incremento en los indicadores relacionados con la IED. Los ingresos netos se multiplicaron por un factor de 12 entre 1980 y 1998. Estos ingresos comparados con la formación bruta de capital fijo crecieron por un factor de más de 4. Comparado con el PIB también avanzaron por un factor de más de 4. Por su parte, más de la mitad del acervo de IED en América Latina en 1998 había llegado durante este decenio.



## II. Estrategias de las empresas transnacionales en América Latina y el Caribe

---

Como vimos, el establecimiento de empresas transnacionales en América Latina se ha producido en todas las actividades económicas—manufacturas, servicios, sector primario —, y en mayor o menos grado poseen una creciente importancia en las economías nacionales. En las actividades manufactureras, las tendencias de los mercados internacionales y los renovados patrones de competencia resultantes de la apertura comercial y financiera despertaron el interés de nuevos entrantes y obligaron a las empresas transnacionales ya presentes en la región a redefinir sus estrategias. El programa de estabilización macroeconómica y reforma estructural<sup>2</sup> que han venido implementando los distintos países de América Latina involucra un cambio drástico en el set de los "grandes precios" prevalecientes en la economía—tipo de cambio, tasa de interés, etc.—así como en las instituciones y en los marcos regulatorios que operan los agentes económicos individuales (Katz, 2000; Stallings y Peres, 2000). De esta manera, algunas empresas transnacionales se retiraron (optando a veces por abastecer los mercados locales a través de las

---

<sup>2</sup> Los hechos estilizados de este proceso llevado a cabo en América Latina plantean la existencia de fases o etapas. En un primer momento, la economía sufre un ambiente de extrema turbulencia macro, en la que caen las tasas de ahorro e inversión y se contrae la actividad económica. La segunda fase se caracteriza por una reactivación de la demanda interna y el nivel general de la economía. En la etapa final en tanto se recupera el equilibrio externo y fiscal en el marco de una revitalización del espíritu empresarial y del ritmo de acumulación de la sociedad.

exportaciones), o bien racionalizaron sus operaciones con el propósito de defender o incrementar su participación de mercado (básicamente por medio de estrategias de carácter defensivo con respecto a las importaciones), o reestructuraron sus actividades, lo que supuso realizar nuevas inversiones en las que se ha considerado el renovado contexto nacional, subregional (en el caso del TLC y el MERCOSUR) e internacional (Mortimore, 2000).

De este modo, se pueden identificar dos conjuntos de estrategias básicas en la industria manufacturera, cuyos objetivos son: 1) aumentar la eficiencia de los sistemas de producción internacionalmente integrados de las empresas transnacionales, y 2) buscar acceso a mercados nacionales y subregionales de manufacturas (véase el Cuadro 3). En el caso de la primera estrategia cabe destacar las inversiones realizadas en México y la cuenca del Caribe en las industrias automotrices y de partes de vehículos, informática, electrónica y de prendas de vestir.<sup>3</sup> Con relación a la segunda estrategia, cabe mencionar las fuertes inversiones en los subsectores automotrices y de alimentos y en las industrias química y de maquinaria para abastecer mercados locales. En particular, en el ámbito del MERCOSUR se han observado inversiones de empresas con fuerte presencia para defender su participación de mercado, sobre todo en automóviles compactos.<sup>4</sup> Asimismo, en automóviles también han llegado nuevos entrantes en busca de “nichos de mercado”.<sup>5</sup>

En el sector de los servicios en tanto se han abierto nuevas oportunidades de inversión, como resultado del proceso de desregulación en los subsectores de telecomunicaciones, energía eléctrica, infraestructura, bancos, etc. y de un extensivo proceso de privatizaciones de las empresas estatales de la región. En este sector, el tamaño del mercado local, el marco regulatorio y los cambios tecnológicos han sido factores determinantes en la toma de decisiones de los inversionistas extranjeros. Su incidencia se mide en función de los aportes a la competitividad sistémica de la economía en su conjunto, el acceso de la población a los nuevos productos y servicios y la difusión de las mejores prácticas internacionales. Esto es de suma importancia en el caso de América Latina y el Caribe ya que en los últimos años las inversiones en el sector de servicios han crecido significativamente, en especial en las áreas de las telecomunicaciones, los servicios financieros, y la energía eléctrica en la gran mayoría de los países de la región, sobre todo en MERCOSUR y Chile.<sup>6</sup> Así, se identifica otra estrategia adoptada por inversionistas extranjeros en la región: 3) búsqueda de acceso nacional y/o regional en servicios.

---

<sup>3</sup> Como ejemplos representativos en lo que respecta a la industria automotriz, se destacan las operaciones de General Motors, Ford, Daimler-Chrysler, Volkswagen, Nissan, Delphi y Lear Corp. en México. En el área de la informática, los hechos más relevantes son las inversiones de IBM y Hewlett Packard en México e Intel en Costa Rica. Las operaciones de Sony, Motorola, NEC, Lucent, Philips, Samsung, Matsushita y General Electric en México ilustran lo que sucede en la industria electrónica. En cuanto a las confecciones, los mejores ejemplos son los de Sara Lee y Fruit of the Loom en México y la Cuenca del Caribe.

<sup>4</sup> Por ejemplo Ford, General Motors, Volkswagen y Fiat. En otros sectores se destacan las operaciones de Nestlé, Unilever, Siemens, Philips, Nabisco, Monsanto, Wharpool y Parmalat, entre otros.

<sup>5</sup> Este es el caso de Chrysler, Renault, BMW, Toyota, Honda, entre otros.

<sup>6</sup> En telecomunicaciones, así lo ejemplifican las inversiones de Telefónica de España, Italia Telecom, Americas Telecom, Bellsouth, Verizon y WorldCom. En los servicios financieros, cabe mencionar el Banco Santander Central Hispano (BSCH), Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) y Citicorp. En el comercio minorista sobresalen Carrefour, Wal Mart, Royal Ahold y Groupe Casino Guichard. Por su parte, en el caso de la energía eléctrica se destacan las operaciones de Endesa España, AES Corporation, Duke Energy, Electricité de France, Iberdrola y Electricidad de Portugal.

Cuadro 3

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

Estrategia Sector	Búsqueda de eficiencia	Búsqueda de materias primas	Búsqueda de acceso al mercado (nacional o regional)
Primario		Petróleo/gas: Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia y Brasil Minerales: Chile, Argentina y Perú	
Manufacturas	Automotriz: México Electrónica: México y cuenca del Caribe Confecciones: cuenca del Caribe y México		Automotriz: MERCOSUR Agroindustria: Argentina, Brasil y México Química: Brasil Cemento: Colombia, Rep. Dominicana y Venezuela Finanzas: Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Perú Telecomunicaciones: Brasil, Argentina, Chile y Perú Comercio minorista: Brasil, Argentina, México y Chile Energía eléctrica: Colombia, Brasil, Argentina, Chile y América Central Distribución de gas: Argentina, Brasil, Chile y Colombia Turismo: México, cuenca del Caribe
Servicios			

**Fuente:** CEPAL, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

En el sector primario, la entrada de las empresas transnacionales se ha realizado en el marco de un renovado modelo de organización de la producción, la aplicación de nuevas tecnologías y la reforma de los esquemas regulatorios de los países que poseen abundantes recursos naturales. En general, el impacto de estas inversiones se ha medido en función del incremento de las exportaciones de recursos naturales y la construcción de la infraestructura necesaria.<sup>7</sup> La presencia de empresas transnacionales queda plasmada claramente en los subsectores de petróleo y gas en Colombia, Argentina, Bolivia y Brasil, y minería, especialmente en Chile, Perú y Argentina. De esta forma, se observa en la región una estrategia de 4) búsqueda de materias primas para la exportación.

Ahora bien, de las estrategias de las empresas transnacionales hay dos que directamente influyen en el desempeño comercial de un país: las que buscan materias primas y las que buscan eficiencia. La búsqueda de materias primas ha sido una estrategia de gran importancia y sigue siendo relevante para países exportadores, sin embargo como veremos en la próxima sección, los productos primarios no son dinámicos en el comercio internacional. La IED juega un papel importante en la definición de grandes proyectos de recursos naturales que buscan su exportación, pero estos proyectos enfrentan límites fijos y su impacto sobre la trayectoria de crecimiento un país en desarrollo tiene claras limitaciones. La teoría del desarrollo discute éstos temas y cobra aquí especial relevancia la idea de que, en el largo plazo, las materias primas poseen rendimientos decrecientes.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Entre los casos más llamativos figuran los de Repsol, Royal Dutch Shell, Exxon y Broken Hill Proprietary.

<sup>8</sup> La expansión económica proviene de dos fuentes de crecimiento. Por una parte es un aumento en los factores productivos y por otra es también el aumento de la producción por unidad de factor. Así, la existencia de externalidades decrecientes pone límites fijos al crecimiento que se origina sólo en los factores de producción, derivando en la necesidad de avanzar en la eficiencia para generar un crecimiento sostenible del ingreso por habitante (Krugman, 1994).

Por su parte, la estrategia de buscar eficiencia tiene una de creciente importancia para los países en desarrollo. Durante los últimos años se produjo una significativa re-ubicación de ciertas industrias, como prendas de vestir, automotriz, electrónica, entre otras, para aprovechar lugares de menores costos de ensamblaje o producción (UNCTAD, 2000). Así, las empresas manufactureras están invirtiendo fuera de sus países de origen para construir Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPI) y adaptarse al proceso de globalización. El efecto es que grandes empresas transnacionales establecen modernas plantas especializadas en ciertos países donde puedan producir a más bajo costo y con acceso a los mercados principales. Es precisamente aquí donde la política nacional de los países en desarrollo puede influir sobre la ubicación de la IED, y por consiguiente también donde se generan los flujos comerciales asociados.

A modo de conclusión podemos señalar que las empresas transnacionales han desarrollado diversas estrategias en América Latina: búsqueda de acceso a mercados nacionales y/o regionales en los sectores manufactureros y de servicios, búsqueda de materias primas para la exportación, y búsqueda de eficiencia a través de los SIPIs. De estas estrategias, la búsqueda de materias primas y la búsqueda de eficiencia tienen directas implicancias sobre la trayectoria exportadora de los países. Como veremos en la próxima sección, la inserción de algunos países dentro de las estrategias de las empresas que buscan eficiencia ha constituido un elemento central en orden a mejorar su desempeño exportador y aprovechar las oportunidades brindadas por el comercio internacional.

### **III. Comercio internacional**

---

#### **a) La oportunidad para los países en desarrollo.**

El comercio internacional ha sido, además de la transnacionalización de los agentes económicos, otro aspecto central del proceso de globalización y del progreso de los países en desarrollo. Mientras los países industrializados han consolidado la dimensión de su comercio internacional en el orden de 40% del PIB, los países en desarrollo la han aumentado desde alrededor de un 35% al principio de los años ochenta a cerca del 50% hacia fines de los años noventa. Son precisamente los países en desarrollo los que han aprovechado de mejor forma las oportunidades del comercio internacional, y la mayor competencia de las economías es el reflejo de esta búsqueda por ampliar los patrones comerciales.

Sanjaya Lall (2000) nos muestra la evolución de las exportaciones según categorías. Durante 1980-97 las exportaciones de manufacturas crecieron a una tasa promedio de 7.9%, mientras que las exportaciones de productos primarios lo hicieron a una tasa de 2.3% (véase el cuadro 4). En cada subperíodo se aprecia además una marcada diferencia en favor de las exportaciones de manufacturas. A nivel de países, Lall demuestra también que han sido los países en desarrollo los que más han mejorado su desempeño y han podido participar más fuertemente en los crecientes flujos comerciales de manufacturas. El desempeño de los países en desarrollo superó el de los países industrializados por dos puntos porcentuales durante 1980-

97 y esta diferencia se concentró en tres categorías tecnológicas (alta con 11.4%, mediana con 9.8%, y baja con 6.2%, véase el cuadro 5) y no en manufacturas basadas en recursos naturales, como sería de esperar en una visión simple de ventajas comparativas. Avanzando hacia un mayor nivel de desagregación existen cuatro subsectores que destacan por su dinamismo: electrónica (21.7%), industrias de proceso continuo (15.7%), automotriz (22.3%) y en menos medida confección de prendas de vestir (11.9%). Evidentemente, exportar manufacturas representó una oportunidad para los países en desarrollo.

**Cuadro 4**  
**CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES MUNDIALES, 1980-1997**

(En porcentajes)

Exportaciones	Tasas de Crecimiento				
	1980-85	1985-90	1990-95	1995-97	1980-97
Exportaciones Totales	1.3	12.7	9.1	2.3	7.0
Productos primarios	1.1	1.0	5.3	1.5	2.3
Manufacturas	1.6	15.2	9.4	2.9	7.9

**Fuente:** Lall, S. (2000), "Export Performance, Technological Upgrading and FDI Strategies in the Asian NIEs", Serie Desarrollo Productivo, Número 88, ECLAC, Santiago, octubre.

**Cuadro 5**  
**CRECIMIENTO Y DISTRIBUCION DE LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, POR CATEGORIA TECNOLÓGICA**

(En porcentajes)

Categoría Tecnológica	Tasas de Crecimiento 1980-97			
	Mundo	Países Industrializados (1)	Países en Desarrollo (2)	Diferencia (1) / (2)
<b>Exportaciones Totales</b>	<b>7.0</b>	<b>6.5</b>	<b>8.5</b>	<b>2.0</b>
1. Basadas en Recursos Naturales	5.7	5.1	8.1	3.0
Agro-forestal	6.1	5.6	7.8	2.2
Otro	5.6	4.9	8.3	3.4
2. Tecnología Baja	7.8	6.2	12.4	6.2
Prendas de vestir	8.4	6.3	11.9	5.6
3. Tecnología Mediana	7.4	6.6	16.4	9.8
Automotriz	8.2	7.5	22.3	14.8
Procesamiento	6.9	5.8	15.7	9.9
Ingeniería	7.2	6.4	15.3	8.9
4. Tecnología Alta	11.4	9.8	21.2	11.4
Electrónica	13.0	10.9	21.7	10.8
Otro	8.4	7.9	17.3	9.4
<b>Total Manufacturas</b>	<b>7.9</b>	<b>6.8</b>	<b>13.5</b>	<b>6.5</b>

**Fuente:** Lall, S. (2000), "Export Performance, Technological Upgrading and FDI Strategies in the Asian NIEs", Serie Desarrollo Productivo, Número 88, ECLAC, Santiago, octubre.

El sustantivo auge de las exportaciones de manufacturas ha modificado la composición de las cuotas en el mercado mundial según tipos de exportación. Durante 1985-1998 la participación de las manufacturas en el valor total de las exportaciones mundiales subió de 74% a 84%, mientras que la de recursos naturales bajó de 23% a 12% (CAN, 2000). El cuadro 6 muestra en qué actividades y en qué medida los países en desarrollo han aprovechado la oportunidad de exportar manufacturas. El desempeño de los países en desarrollo superó al de las economías industrializadas, ganando tres puntos porcentuales de cuota de mercado durante 1985-1998 (Mortimore y Peres, 2001). Esa diferencia se concentró en tres tipos de manufacturas no basadas en

recursos naturales —con contenido tecnológico alto: 16.6 puntos porcentuales; mediano: 9.1 puntos; y bajo con 16 puntos—. Se destaca a su vez el aumento de la cuota de mercado de los países desarrollados en sectores de recursos naturales, que aumentó de 37.8% a 43.2% en igual período (véase el cuadro 6). En definitiva, exportar manufacturas no basadas en recursos naturales para los países en desarrollo se ha constituido en un instrumento para ganar cuotas de mercado en el comercio internacional.

**Cuadro 6**  
**CUOTAS EN EL MERCADO MUNDIAL SEGUN TIPO DE EXPORTACIÓN, 1985-1998**  
(En porcentajes)

Tipo de exportación	Países industriales		Países en desarrollo		Asia en desarrollo		América Latina	
	1985	1998	1985	1998	1985	1998	1985	1998
Recursos naturales	37.8	43.2	62.1	56.8	29.7	27.4	12.3	13.8
Manufacturas basadas en recursos naturales	68.1	69.5	31.3	30.5	12.4	14.4	6.5	6.2
Manufacturas no basadas en recursos naturales	82.4	69.7	17.5	30.3	11.6	22.1	2.5	4.3
- Baja tecnología	51.5	35.5	48.5	64.5	39.1	49.8	4.0	6.7
- Tecnología media	89.4	80.3	10.6	19.7	5.2	11.6	2.4	4.5
- Alta tecnología	83.0	66.4	17.0	33.6	11.3	27.6	2.0	3.0
Otros	71.1	62.2	28.9	37.7	6.4	11.0	4.1	4.1
<b>Total</b>	<b>68.7</b>	<b>65.8</b>	<b>31.1</b>	<b>34.2</b>	<b>16.0</b>	<b>21.5</b>	<b>5.6</b>	<b>5.7</b>

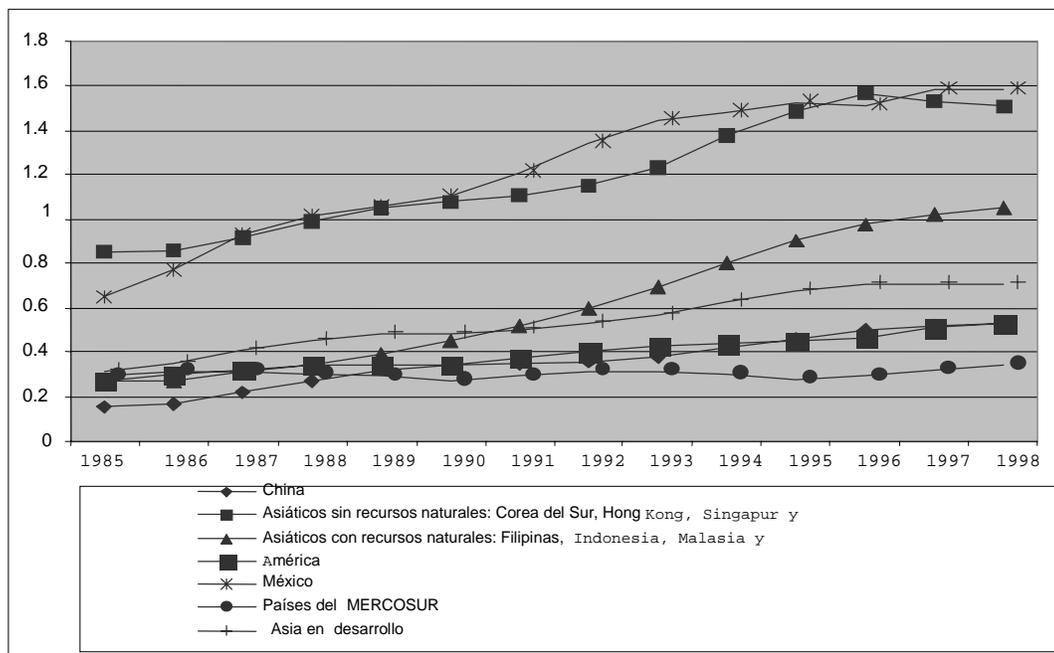
Fuente: Mortimore y Peres (2001) basados en el programa CAN 2000.

Como hemos visto hasta ahora, el comercio internacional se ha caracterizado por un marcado dinamismo de las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales, y por una creciente presencia de los países en desarrollo en los flujos comerciales asociados a la electrónica, industrias de proceso continuo, automotriz y confección de prendas de vestir. A pesar de la existencia de esta oportunidad, son relativamente pocos los países que la han aprovechado, y en particular la relacionada con los SIPIs de las empresas transnacionales que buscan eficiencia. Más aún, el desempeño de los países en desarrollo ha sido bastante heterogéneo.

Los países en desarrollo de Asia, por ejemplo, aprovecharon las oportunidades abiertas en todos los rubros, y su principal éxito se dio en manufacturas no basadas en recursos naturales de alto (11.3% a 27.6%) y mediano contenido tecnológico (5.2% a 11.6%) (véase el cuadro 6). La cuota total en tanto se incrementó de 16% a 21.5%. América Latina y el Caribe en cambio tuvo mejorías en los sectores de tecnología mediana (de 2.4% a 4.5%) y baja (de 4.0% a 6.7%), y prácticamente sin aumentar su cuota total (de 5.6% a 5.7%) (véase el cuadro 6). De esta forma, de los casi 13 puntos porcentuales que representó la oportunidad abierta en manufacturas no basadas en recursos naturales para los países en desarrollo, Asia obtuvo casi 11 puntos, mientras que América Latina fue capaz de captar menos de dos puntos porcentuales (véase el cuadro 6). En definitiva, los aumentos de cuota de mercado logrados por América Latina en productos dinámicos fueron bastante menores a los obtenidos por Asia en desarrollo.

Desde el punto de vista tecnológico, el patrón de inserción de América Latina y el Caribe en el comercio mundial también muestra una posición desfavorable con respecto al Este y Sudeste de Asia. El gráfico 3 presenta información sobre la dinámica de los índices de especialización tecnológica (IET) de las exportaciones de la región y de sus principales competidores asiáticos.<sup>9</sup> Si bien la región casi duplica su IET entre 1985 y 1998, los niveles que alcanza son inferiores no sólo a los de la República de Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán, sino que también a los de países de Asia con alta dotación de recursos naturales (Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia). Más aún, la dinámica de la región está determinada por el desempeño de México, país que alcanza niveles del IET similares o mayores a los del Este de Asia. Además, los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el mejor de los casos, presentan una ligera tendencia al crecimiento, alcanzando niveles muy inferiores a los de Asia y México. La región pierde terreno incluso en relación a China (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**INDICE DE ESPECIALIZACION TECNOLOGICA, 1985-1998**



Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de la metodología de Alcorta y Peres (1998).

La completa divergencia en las trayectorias de Asia oriental y el Pacífico *vis a vis* América Latina se refleja también haciendo un ranking de los diez países que más han mejorado su competitividad internacional (medido en términos de las importaciones mundiales) con respecto a los 50 grupos de productos (a 3 dígitos de la CUCI, revisión 2) más dinámicos en el comercio internacional durante 1980-96. Los países—en orden decreciente—son China, Japón, México, Singapur, Malasia, España, Taiwán, Tailandia, Irlanda y Corea del Sur. Son siete países asiáticos, dos europeos y un latinoamericano. Estos 10 países son los que han logrado aprovechar de mejor

<sup>9</sup> El IET se calcula como el cociente entre la cuota de mercado de un país o grupo de países en sectores de tecnología alta y media y la cuota equivalente en sectores de baja tecnología. Tanto los niveles como las variaciones del IET son significativos. Un valor menor (superior) indica que la cuota de mercado de un país en sectores de alta y media tecnología es mayor (menor) que su cuota en sectores de baja tecnología. Un valor creciente (decreciente) del IET en el tiempo indica un movimiento hacia cuotas de mercados relativamente mayores (menores) en mercados de alta y mediana tecnología.

manera la evolución de los patrones comerciales y de economía internacional hacia un mercado universal único. Con la excepción de Japón, Corea del Sur y Taiwán, donde sus empresas nacionales han sido centrales en su éxito comercial, el progreso comercial de los países está directamente relacionado con los SIPIs de las empresas transnacionales. Además, seis de estos diez países ganadores de competitividad internacional están en la lista de países que más rápido han elevado su PIB por capita durante 1980-96, indicando que sus éxitos en el comercio internacional ha servido para impulsar y desarrollar sus economías.

De esta manera, los países del Sudeste de Asia han tenido un desempeño relativo mucho mejor que América Latina tanto en términos de exportaciones de manufacturas, competitividad y crecimiento del PIB. En ese sentido, en Asia el comercio internacional ha operado como un motor de crecimiento de la economía (Lall, 2000). En América Latina en cambio, no se han registrado resultados alentadores tanto en lo que se refiere al crecimiento del PIB por habitante así como en lo referente a la profundización del proceso de industrialización y progreso de las exportaciones de manufacturas, y en general a los beneficios esperados de una mayor integración al mercado internacional (Mortimore, Bonifaz y Duarte, 1998). Ahora bien, para entender bien el caso de América Latina es necesario diferenciar entre México y cuenca del Caribe de América del Sur.

## **b) El fracaso de América del Sur y el parcial éxito de México y la cuenca del Caribe**

En la subsección anterior analizamos la competitividad internacional en América Latina y el Caribe y los resultados agregados nos indicaban pequeños avances en las cuotas de mercado de manufacturas no basadas en recursos naturales, especialmente aquellas de baja y mediana tecnología. Sin embargo, existe en la región un contraste muy fuerte con respecto al desempeño comercial y de la competitividad internacional: mientras México y la cuenca del Caribe presentan fuertes aumentos en su competitividad, en América del Sur la situación es diametralmente opuesta.

Mientras América del Sur perdió participación en el mercado internacional de 3.34% en 1985 a 2.81% en 1998 (véase el cuadro 7), México y la cuenca del Caribe aumentaron su cuota de 2.13% a 2.80% en igual período (véase el cuadro 8). Además, la participación de mercado de América del Sur aumentó en lo que no es dinámico en el comercio mundial (recursos naturales y manufacturas basadas en recursos naturales), mientras que México y la cuenca del Caribe mejoran su competitividad en manufacturas no basadas en recursos naturales. En términos similares, la estructura de las exportaciones de América del Sur queda especializada en recursos naturales y manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que México y la cuenca del Caribe implementaron una transformación estructural de sus exportaciones en favor de manufacturas no basadas en recursos naturales. Las 10 exportaciones principales de América del Sur son casi exclusivamente recursos naturales como petróleo crudo, piensos para animales, derivados de petróleo, café, cobre, frutas y nueces, etc., con la sola excepción del comercio compensado de la industria automotriz de MERCOSUR.<sup>10</sup> México y la cuenca del Caribe en cambio se especializan en manufacturas no basadas en recursos naturales como la industria automotriz, la electrónica y prendas de vestir.

---

<sup>10</sup> El caso de Brasil brinda algunas consideraciones especiales con relación al resto de América del Sur. En particular, se destacan algunos tipos de ingeniería en su estructura productiva, como por ejemplo las exportaciones de Embraer (aviones) y Nokia (electrónica).

En definitiva, mientras América del Sur pierde cuotas de mercado en términos agregados y gana participación en sectores cada vez más reducidos en el comercio internacional, México y la cuenca del Caribe amplía y extiende su presencia en el comercio y, más aún, se especializa en sectores que van ganando terreno relativo. Es difícil contemplar dos mundos más distintos con respecto a la competitividad internacional.

**Cuadro 7**  
**AMERICA DEL SUR: ASPECTOS DE SU COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES, 1985-1998**

	(porcentajes)					
	1985	1990	1995	1998		
<b>I. Participación de mercado</b>	<b>3.34</b>	<b>2.73</b>	<b>2.73</b>	<b>2.81</b>		
Recursos naturales 1/	7.12	7.59	8.93	10.03		
Manufacturas basadas en recursos naturales 2/	5.03	4.33	4.55	4.59		
Manufacturas no basadas en recursos naturales 3/	1.21	1.13	1.11	1.17		
- Baja tecnología 4/	1.93	1.73	1.66	1.53		
- Tecnología mediana 5/	1.16	1.18	1.32	1.51		
- Alta tecnología 6/	0.45	0.35	0.28	0.38		
Otros 7/	2.08	1.14	1.33	1.42		
<b>II. Estructura de las exportaciones</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>		
Recursos naturales 1/	49.2	44.3	43.6	44.0		
Manufacturas basadas en recursos naturales 2/	29.2	28.3	27.6	25.7		
Manufacturas no basadas en recursos naturales 3/	19.7	26.0	27.1	28.5		
- Baja tecnología 4/	8.2	10.6	10.1	9.0		
- Tecnología mediana 5/	9.9	13.5	15.1	16.7		
- Alta tecnología 6/	1.6	1.9	2.0	2.8		
Otros 7/	1.9	1.4	1.7	1.8		
<b>III. 10 exportaciones principales según contribución</b>	<b>a/</b>	<b>b/</b>	<b>52.3</b>	<b>44.6</b>	<b>40.7</b>	<b>41.1</b>
333 Aceites de petróleo crudos, aceites crudos de min. bitumin.		+	12.3	10.0	11.2	11.1
081 Piensos para animales (excepto cereales sin moler)		+	4.4	4.4	4.7	4.3
334 Productos derivados del petróleo, refinados		-	10.7	7.2	4.4	4.3
071 Café y sucedáneos del café		-	9.9	4.6	4.1	4.1
682 Cobre		-	3.2	4.5	3.7	3.6
057 Frutas y nueces (exc. nueces oleaginosas) frescas o secas		+	2.9	3.9	3.6	3.6
281 Mineral de hierro y sus concentrados		+	4.1	4.4	3.3	3.1
222 Sem. y frutas oleag. enteras o partidas, blandos		+	2.2	2.4	2.1	2.5
781 Automóviles para pasajeros		+	0.6	0.7	1.2	2.3
287 Minerales de metales comunes y sus concentrados		+	2.1	2.4	2.4	2.3

**Fuente:** Los autores basados en el programa CAN 2000

Grupos de bienes basados en la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI Rev.2)

<sup>1</sup> Contiene 48 productos básicos de sencillo procesamiento, incluye concentrados

<sup>2</sup> Contiene 62 elementos: 35 grupos agropecuarios/forestales y 27 otros (mayormente metales –excepto acero–, productos petroleros, cemento, vidrio, etc.)

<sup>3</sup> Contiene 120 grupos que representan la suma de 4/ + 5/ + 6/

<sup>4</sup> Contiene 44 elementos: 20 grupos del cluster textil-prendas de vestir, mas 24 otros (productos de papel, vidrio y acero, joyas)

<sup>5</sup> Contiene 58 elementos: 5 grupos de la industria automotriz, 22 de la industria de procesamiento y 31 de la industria de ingeniería

<sup>6</sup> Contiene 18 elementos: 11 grupos del cluster electrónica mas 7 otros productos farmacéuticos, turbinas, aviones, instrumentos)

<sup>7</sup> Contiene 9 grupos no clasificados (mayormente de la sección 9)

- <sup>a</sup> Grupos que corresponden (\*) a los 50 más dinámicos en las importaciones mundiales, 1985-1998  
<sup>b</sup> Grupos donde América del Sur gana (+) o se pierde (-) participación de mercado en las importaciones mundiales, 1985-1998

**Cuadro 8**

**MEXICO Y CUENCA DEL CARIBE: ASPECTOS DE SU COMPETITIVIDAD EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES, 1985-1998**

(porcentajes)

			1985	1990	1995	1998
I. Participación de mercado			<b>2.13</b>	<b>1.73</b>	<b>2.21</b>	<b>2.80</b>
Recursos naturales 1/			5.01	3.61	3.31	3.69
Manufacturas basadas en recursos naturales 2/			1.43	1.15	1.30	1.53
Manufacturas no basadas en recursos naturales 3/			1.17	1.41	2.22	2.95
- Baja tecnología 4/			1.06	1.44	2.40	3.40
- Tecnología mediana 5/			1.09	1.43	2.35	2.97
- Alta tecnología 6/			1.50	1.34	1.84	2.55
Otros 7/			1.83	1.84	2.18	2.60
<b>II. Estructura de las exportaciones</b>			<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Recursos naturales 1/			54.4	33.3	20.0	16.2
Manufacturas basadas en recursos naturales 2/			13.1	11.9	9.7	8.6
Manufacturas no basadas en recursos naturales 3/			29.9	51.3	66.9	71.9
- Baja tecnología 4/			7.1	13.8	18.0	20.1
- Tecnología mediana 5/			14.6	25.7	33.1	32.8
- Alta tecnología 6/			8.2	8	15.8	9
Otros 7/			2.7	3.6	3.4	3.3
<b>III. 10 exportaciones principales según contribución</b>			<b>43.3</b>	<b>36.2</b>	<b>37.0</b>	<b>38.9</b>
781 Automóviles para pasajeros	a/	b/	0.6	4.4	7.6	7.5
333 Aceites de petróleos crudos		-	33.2	15.6	7.6	6.2
773 Material de distribución de electricidad	*	+	1.8	3.3	3.8	3.9
846 Ropa interior de punto y ganchillo	*	+	0.6	1.2	2.4	3.2
761 Receptores de televisión	*	+	0.4	1.8	2.7	3.2
764 Equipo de telecomunicaciones y partes y accesorios	*	-	2.4	2.2	2.9	3.2
752 Máquinas para la elaboración automática de datos	*	+	0.1	1.3	1.9	3.1
782 Vehículos automotores para el transporte de mercancía		+	0.4	0.4	2.2	2.9
931 Operaciones y mercancías especiales no clasificadas	*	+	1.9	2.9	2.8	2.8
784 Partes y accesorios de vehículos automotores		+	1.9	3.1	3.0	2.8

**Fuente:** Los autores basados en el programa CAN 2000.

Grupos de bienes basados en la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI Rev.2)

<sup>1</sup> Contiene 48 productos básicos de sencillo procesamiento, incluye concentrados

<sup>2</sup> Contiene 62 elementos: 35 grupos agropecuarios/forestales y 27 otros (mayormente metales –excepto acero–, productos petroleros, cemento, vidrio, etc.)

<sup>3</sup> Contiene 120 grupos que representan la suma de 4/ + 5/ + 6/

<sup>4</sup> Contiene 44 elementos: 20 grupos del cluster textil-prendas de vestir, mas 24 otros (productos de papel, vidrio y acero, joyas)

<sup>5</sup> Contiene 58 elementos: 5 grupos de la industria automotriz, 22 de la industria de procesamiento y 31 de la industria de ingeniería

<sup>6</sup> Contiene 18 elementos: 11 grupos del cluster electrónica mas 7 otros productos farmacéuticos, turbinas, aviones, instrumentos).

<sup>7</sup> Contiene 9 grupos no clasificados (mayormente de la sección 9)

<sup>a</sup> Grupos que corresponden (\*) a los 50 más dinámicos en las importaciones mundiales, 1985-1998

<sup>b</sup> Grupos donde México y cuenca del Caribe gana (+) o se pierde (-) participación de mercado en las importaciones mundiales, 1985-1998.

Los países de América del Sur no han logrado elevar su competitividad internacional debido a su pobre inserción en las manufacturas dinámicas ni por vía de sus empresas nacionales (como era la experiencia de Japón, Corea del Sur y Taiwán) ni por vía de los SIPIs de las empresas transnacionales. De esta manera, no logran atraer esta clase de inversión extranjera directa, a diferencia a países asiáticos como Singapur, China, Malasia, Tailandia, o países europeos como Irlanda y España, o incluso México. Es decir, América del Sur no ha sido un polo de atracción de la inversión extranjera directa de las empresas transnacionales que desarrollan SIPIs para conseguir más eficiencia en sus operaciones. Su éxito ha sido atraer la IED de empresas transnacionales que buscan acceso a los mercados nacionales para servicios (telecomunicaciones, distribución de electricidad, servicios financieros, etc.). El caso de México y la cuenca del Caribe en tanto es totalmente distinto. Estos países han logrado grandes avances en su competitividad internacional, sin embargo y muy curiosamente este éxito no se ha convertido en un motor de crecimiento para sus economías como fue la experiencia de varios países asiáticos.

De este modo, los pequeños avances logrados por la región en las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales sólo corresponden al desempeño de México y cuenca del Caribe. América del Sur no logra consolidar un proceso de industrialización que derive en exportaciones de manufacturas con contenido tecnológico, y casi el 70% de sus exportaciones siguen siendo recursos naturales o manufacturas basadas en recursos naturales. Ahora bien, para entender mejor la situación de México y cuenca del Caribe, es necesario analizarlos por separado y entender la dinámica particular para cada caso.

## Cuenca del Caribe

La situación competitiva de la cuenca del Caribe se puede explicar esencialmente en una sola industria: prendas de vestir o confecciones, y en un solo mercado: Estados Unidos. Durante el periodo 1980-2000 muchos países de la cuenca del Caribe aprovecharon la nueva posibilidad de exportar confecciones al mercado norteamericano dentro de un mecanismo conocido como producción compartida<sup>11</sup>. Este mecanismo permitió mayor acceso al mercado norteamericano con reducidos aranceles y mayores cuotas para los países que ensamblaron confecciones hechas sobre la base de insumos norteamericanos. Los países de la cuenca del Caribe promovieron esta clase de ensamblaje a través de zonas de procesamiento de exportaciones —que permitieron libre importación de insumos norteamericanos— y también mediante exenciones impositivas. Las empresas norteamericanas que importaron a EE.UU. los productos finales ensamblados en la cuenca del Caribe pagaron impuestos sólo sobre el valor agregado fuera de Estados Unidos— básicamente salarios— y no sobre el valor total del producto. En esencia, fue un mecanismo que optimizaba el uso de mano de obra relativamente barata en la cuenca del Caribe y que permitió a las empresas norteamericanas competir mejor contra las importaciones de confecciones de Asia. La exportación de confecciones al mercado norteamericano se convirtió en el nexo principal de muchos países de la cuenca del Caribe con el mercado internacional, representando a veces el 50% o más del valor de sus exportaciones totales.

El mecanismo de producción compartida facilitó la recuperación de muchas empresas norteamericanas que establecieron SIPIs en la cuenca del Caribe vía una red de sus propias subsidiarias o a través de empresas subcontratistas. Sin embargo, trajo pocos beneficios a los países donde se ensamblaron los componentes norteamericanos debido a que, por un lado, el mecanismo mismo castigaba la inclusión de cualquier insumo local y, por el otro, los países tuvieron un débil

---

<sup>11</sup> La naturaleza y efectos del mecanismo de producción compartida está explicado en mayor detalle en “Capítulo IV. La Industria del Vestido: inversiones y estrategias empresariales en América Latina y el Caribe” de CEPAL (2000), *Informe 1999 de Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago.

poder de negociación. Por esto, los países tendieron a caer en guerras de incentivos para atraer la IED de las empresas transnacionales que buscan eficiencia (Mortimore y Peres, 1998). De esta manera, muchas empresas establecieron subsidiarias paralelas en varios países de la cuenca del Caribe (típicamente la República Dominicana, Jamaica, y distintos países de Centroamérica), lo cual les dio un fuerte poder negociador con los países huéspedes porque en la medida que hubo cambios en la situación competitiva de cada país (salarios, seguridad social, impuestos, infraestructura, tipo de cambio, etc.), pudieron reaccionar ágilmente. Así, agregaron líneas de ensamblaje si el país mejoraba su situación competitiva o las cerraban si la situación del país empeoraba. En otras palabras, la producción compartida fue un mecanismo que permitió a los países de la cuenca del Caribe mejorar su competitividad internacional. Sin embargo, no produjo un impacto muy positivo en términos de ser un motor de crecimiento para la economía en su conjunto debido a las limitaciones impuestas por la naturaleza del mismo mecanismo (Mortimore, 1999). El desempeño de la cuenca del Caribe demuestra además las dificultades de los países pequeños para desarrollar un proceso autónomo de industrialización.

## México

México ha materializado un fuerte fortalecimiento de su competitividad internacional. Su evolución fue similar a la de la cuenca de Caribe, en el sentido de que el mecanismo de producción compartida fue un eje central al mejoramiento de su competitividad durante 1980-95. Sin embargo, en el caso mexicano el repertorio de productos se extendió más allá de las confecciones, e incluyó las industrias de la electrónica y automotriz. Al interior de estas industrias se desarrollaron las operaciones internacionales de algunas de las mayores empresas transnacionales en el mundo (Dussel, 2000). El elemento que finalmente diferenció la experiencia mexicana de la cuenca del Caribe fue el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (NAFTA) (Mortimore, Buitelaar y Bonifaz, 2000). Este acuerdo no solo entregó a México un acceso más privilegiado al mercado norteamericano, sino que también le dio los beneficios de las reglas de origen que operan dentro de este esquema de integración (Mortimore, 1998d y Calderón, Mortimore y Peres, 1996)<sup>12</sup>.

En el caso de las importaciones de vehículos para pasajeros a EE.UU. hubo una consolidación de la industria en los años 90. Así, mientras Canadá y México se convirtieron en dos de los países más importantes, Japón bajo al segundo lugar (véase el gráfico 4). Los japoneses fueron obligados a invertir en el mercado norteamericano, primero por las trabas que pusieron los norteamericanos a sus exportaciones, y luego por las reglas de origen de NAFTA que estipularon que una proporción relativamente alta (más de 60%) del valor total de los vehículos tuviera que provenir de Estados Unidos, Canadá o México para gozar de liberación arancelaria. En otras palabras, el NAFTA facilitó una estrategia defensiva de las empresas automotrices norteamericanas que produjo ventajas para México (Mortimore, 1998c).<sup>13</sup> En 1998, más del 13 por ciento de la industria automotriz norteamericana provino de México y tres de las principales exportaciones de México fueron vehículos para pasajeros— CUCI 781 (10% del valor total de sus exportaciones a Norte América), vehículos para el transporte de mercancías— CUCI 782 (3.9%), y partes y accesorios de vehículos automotores— CUCI 784 (3.9%). Claramente, México ya tiene una plataforma de exportación que está integrada al sistema internacional de producción integrada de

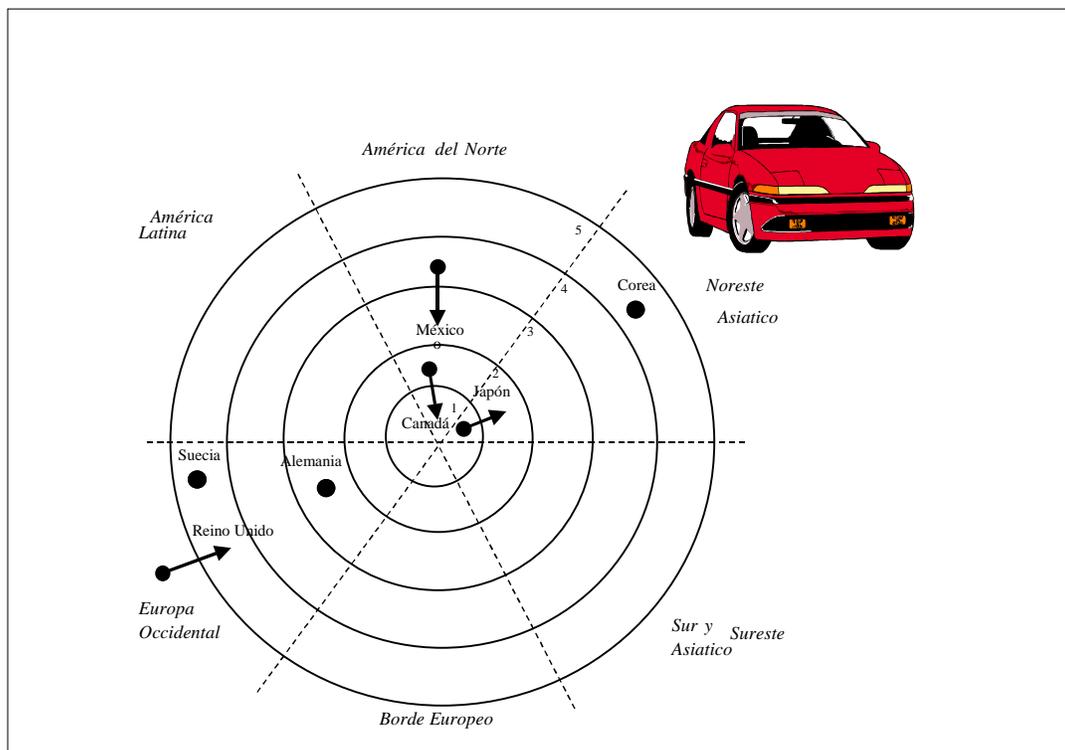
<sup>12</sup> Un detallado análisis del caso de México se encuentra en Capítulo II “México: inversión y estrategias empresariales”, de CEPAL (2000), *Informe 1999 de Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago.

<sup>13</sup> Un análisis de la situación del sector automotor se encuentra en Capítulo IV de CEPAL (1998), *Informe 1998 de Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago.

los grandes productores de vehículos.<sup>14</sup> En otras palabras, México se convirtió en un país sumamente significativo de las SIPIs de las empresas automotrices norteamericanas.

**Gráfico 4**

**CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA REGIONAL DE IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE AUTOMOVILES PARA PASAJEROS (HTSUS 8703) 1990-1998**



**Fuente:** calculado utilizando el programa computacional MAGIC de la CEPAL – NU

Los anillos indican la participación en el total de importaciones de Estados Unidos de estos ítems, en dólares, por país exportador: 1) 33%+ 2) 16.5 - 32.9% 3) 8.25 - 16.49% 4) 4.125 - 8.249% 5) 2.06 - 4.125%.

El valor total de las importaciones de automóviles para pasajeros (HTSUS 8703) fue \$45.9 mil millones en 1990 (9.28% del total de importaciones de Estados Unidos) y \$96.8 mil millones en 1999 (9.44%). La posición para 1999 corresponde al lugar donde el nombre del país se encuentra ubicado; la ubicación de 1990, si es diferente, está representada por un pequeño círculo. Las flechas representan la magnitud y la dirección del cambio a través del tiempo.

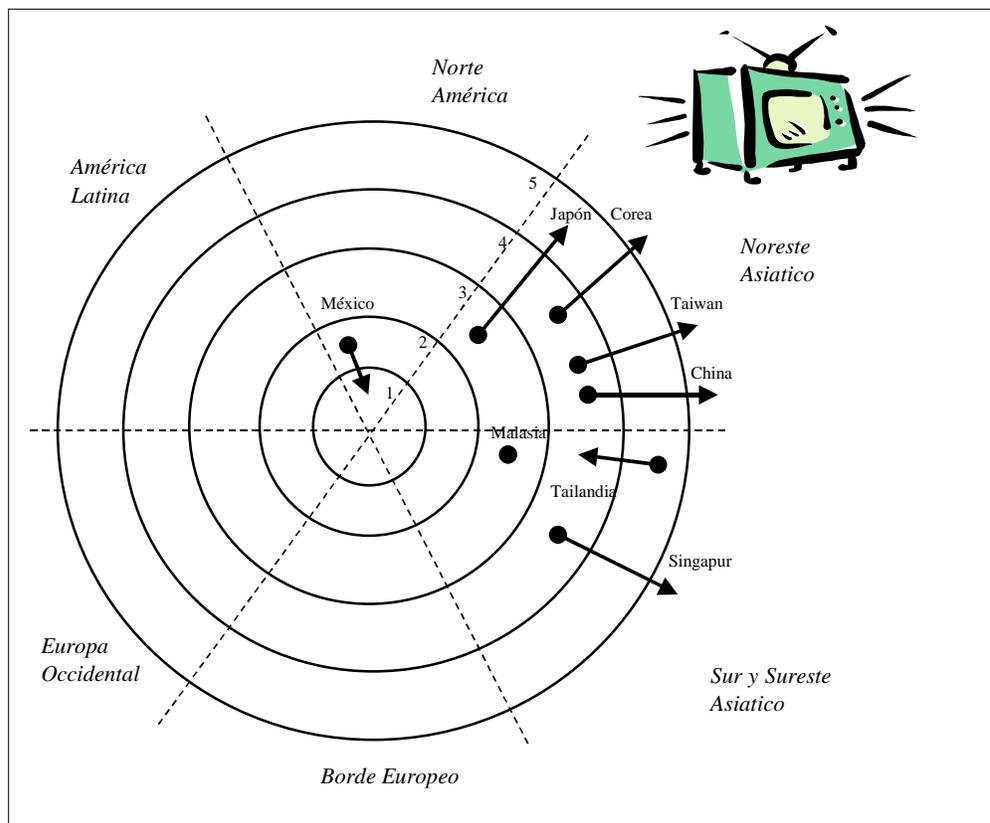
Algo similar sucede en la electrónica. En 1998, México fue la fuente principal de las importaciones de esta industria a EE.UU. aportando con el 20.3% del valor total. Tres de las 10 principales exportaciones de México al mercado norteamericano son del sector electrónico: receptores de televisión—CUCI 761 (4.3% de las exportaciones al mercado norteamericano), equipo de telecomunicaciones (4.1%), y computadoras— CUCI 752 (3.9%). En 1998, México proveía alrededor del 75% de los televisores en color y 8.2% de las computadoras que se importaba

<sup>14</sup> Por ejemplo, Ford, Volkswagen, GM, y Chrysler de México. Un aspecto muy interesante del análisis de las redes regionales de las empresas automotrices es que se puede constatar que la misma empresa puede tener una estrategia (buscar eficiencia) en un país de la región (México) y otra estrategia empresarial (obtener acceso al mercado nacional) en otros países (Brasil y Argentina). Véase Mortimore, 1998a y Mortimore, 1998b.

a los Estados Unidos (véase gráfico 5 y 6). Este se debe a los sistemas internacionales de producción integrada de numerosas empresas no-norteamericanas<sup>15</sup>, norteamericanas<sup>16</sup>, y ensambladoras<sup>17</sup>. Muchas de estas empresas ensamblaban sus productos originalmente bajo la figura de la producción compartida en conjunto con la legislación maquiladora mexicana, sin embargo la aplicación de las reglas de origen de NAFTA y la prevista desaparición de la figura legal de las maquilas ha obligado a las empresas a instalar sus proveedores mundiales en México para aumentar el contenido regional.

Gráfico 5

### CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA REGIONAL DE IMPORTACIONES DE TELEVISORES A COLOR (HTSUS 8528) HACIA EL MERCADO DE ESTADOS UNIDOS DURANTE 1990-98



Fuente: calculado utilizando el programa computacional MAGIC de la CEPAL – NU.

Los anillos indican la participación en el total de importaciones de Estados Unidos de estos ítems, medido en dólares de Estados Unidos, por país exportador:

1) 50%+ 2) 25 - 49.9% 3) 12.5-24.9% 4) 6.25-12.49% 5) 3.125-6.249%.

El valor total de las importaciones de TV a colores (HTSUS 8528) fue \$2.3 mil millones en 1990 (0.47% del total de importaciones de Estados Unidos) y \$6.2 mil millones en 1999 (0.61%). La posición para 1999 corresponde al lugar donde el nombre del país se encuentra ubicado; la ubicación de 1990, si es diferente, está representada por un pequeño círculo. Las flechas representan la magnitud y la dirección del cambio a través del tiempo.

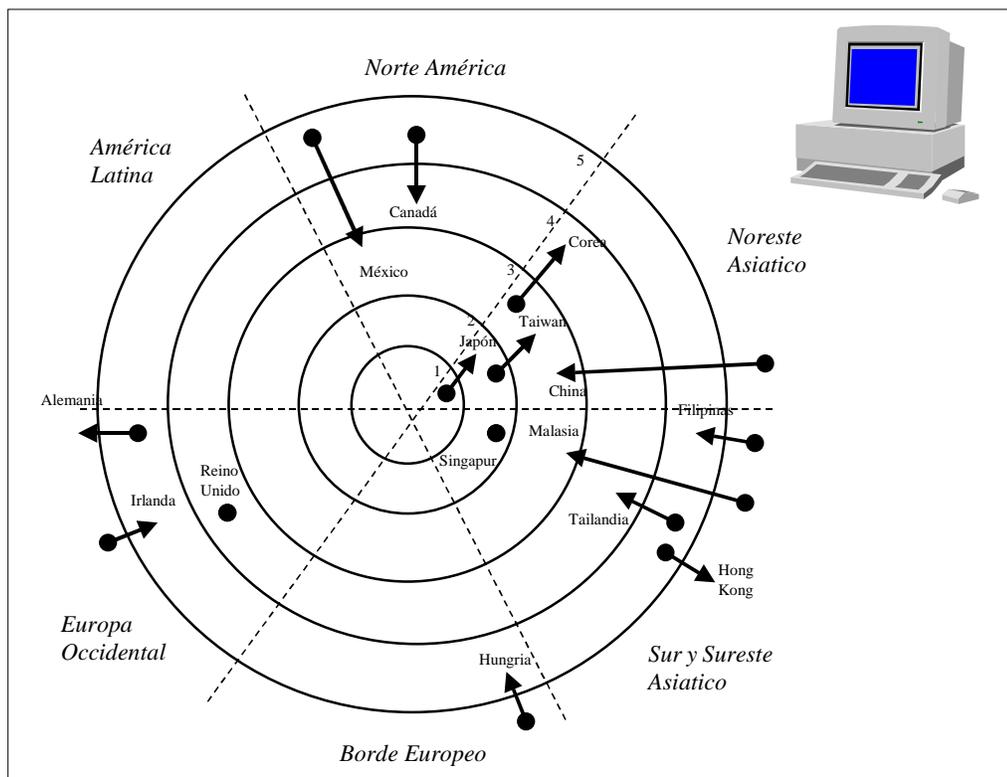
<sup>15</sup> Por ejemplo Sony, Matsushita, Sanyo, Samsung, Thompson, Philips, Siemens, Ericsson, LG Electronics, Acer y NEC.

<sup>16</sup> Por ejemplo IBM, Hewlett Packard, Compaq, Motorola y Lucent Technologies.

<sup>17</sup> Por ejemplo SCI Systems, Flextronics, etc.

Gráfico 6

**CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA REGIONAL DE IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE COMPUTADORES (HTSUS 8471), 1990-98**



Fuente: calculado utilizando el programa computacional MAGIC de la CEPAL – NU.

Los anillos indican la participación en el total de importaciones de Estados Unidos de estos ítems, en dólares, por país exportador:

- 1) 25%+ 2) 12.5 - 24.9% 3) 6.25 - 12.49% 4) 3.125 - 6.24% 5) 1.56 - 3.124%

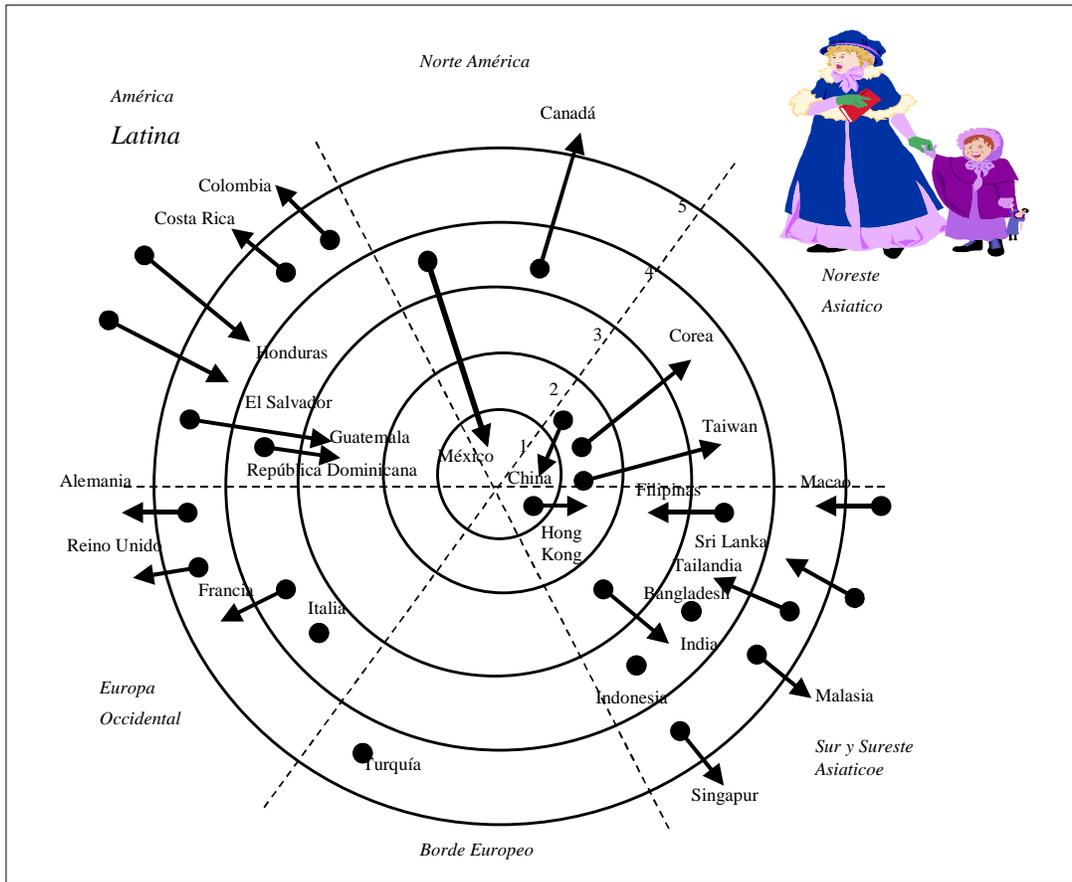
El valor total de las importaciones de computadoras fue \$15.4 mil millones en 1990 (3.11% del total de importaciones de Estados Unidos) y \$49.2 mil millones en 1999 (4.80%). La posición para 1999 corresponde al lugar donde el nombre del país se encuentra ubicado; la ubicación de 1990, si es diferente, está representada por un pequeño círculo. Las flechas representan la magnitud y la dirección del cambio a través del tiempo.

Un caso todavía mas claro es la industria de prendas de vestir. Entre 1992 y 1999, México aumentó su participación en las importaciones estadounidenses de prendas de vestir de 3.4 a 15.3% (CEPAL, 2000, Capítulo IV). También incrementó su participación en las importaciones estadounidenses de prendas de vestir vía el mecanismo de producción compartida de 22 a 36.6% entre 1993 y 1997. Un ejemplo más concreto es la ropa no de punta o ganchillo para mujer y niña (HTS 6204) (véase el gráfico 7). México elevó su participación de mercado de 6.4% a 29%, desplazando a Hong Kong y China como principales proveedores del mercado estadounidense. Quizás lo que más revela las ventajas de México en esta industria en comparación con la situación de los países de la cuenca del Caribe es el caso de blue jeans para hombre y niño (HTSUS 620342010). Antes de implementar el acuerdo comercial NAFTA, México y la mayoría de los países de la cuenca del Caribe ganan mercado a expensas de los competidores de Asia, lo cual fue uno de los objetivos del mecanismo de producción compartida (Gereffi, 2000) (véase el Gráfico 8).

Después de implementar el NAFTA, México se consolida como principal abastecedor de esta categoría de blue jeans, ahora a expensas de competidores en la cuenca del Caribe (véase el Gráfico 9). Esto debido a que México tuvo importantes ventajas en comparación con sus competidores en la cuenca del Caribe (menores aranceles y otros costos, mayores cuotas y mayor grado de procesamiento). Además, las reglas de origen produjeron el efecto de que varias empresas norteamericanas abrieran nuevas plantas para producir mezclilla localmente en México ya que contaban como insumo regional para los propósitos de NAFTA. Este ejemplo ayuda a entender por qué la participación de la cuenca del Caribe en las importaciones norteamericanas de prendas de vestir creció con menor intensidad que México.

Gráfico 7

**CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA REGIONAL DE IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE ROPA NO DE PUNTO O GANCHILLO PARA MUJER Y NIÑA (HTSUS 6204), 1990-98**



Fuente: calculado utilizando el programa computacional MAGIC de la CEPAL – NU

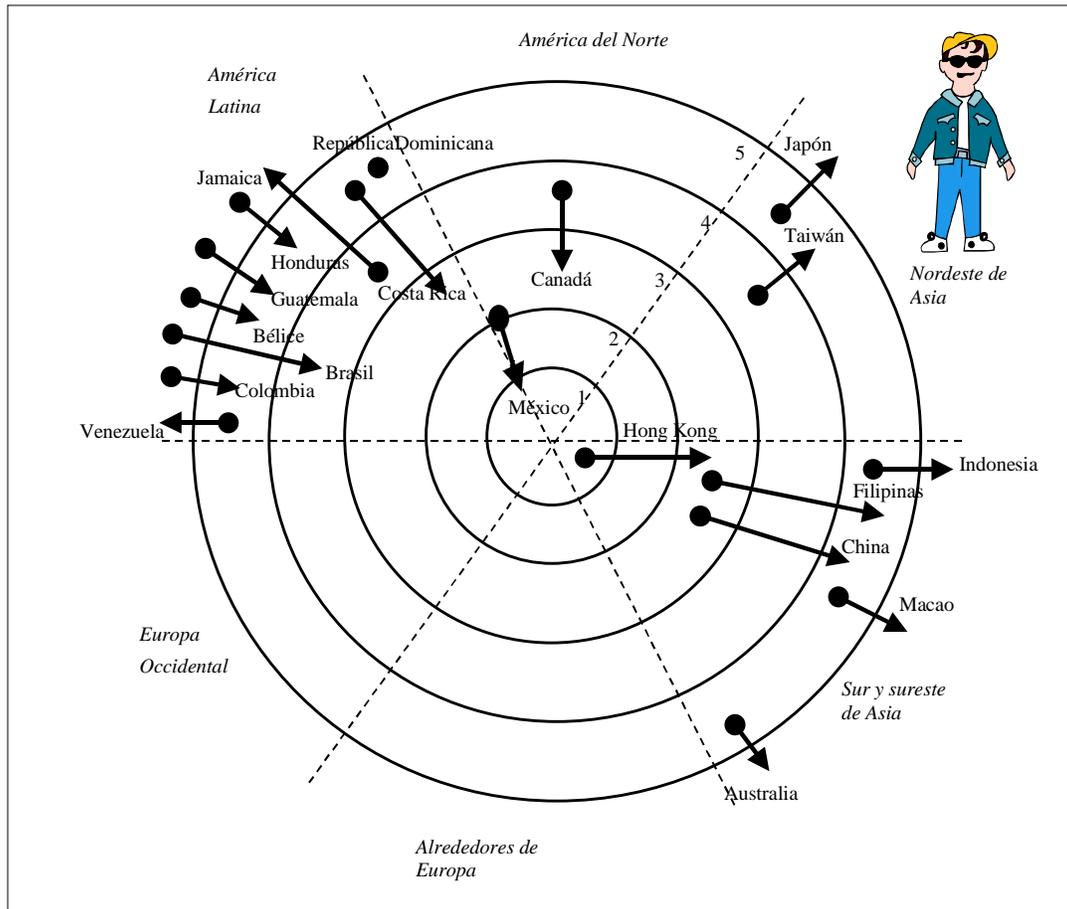
Los anillos indican la participación en el total de importaciones de Estados Unidos de estos ítems, en dólares, por país exportador:

- 1) 15%+ 2) 7.5 - 14.99% 3) 3.75 - 7.49% 4) 1.875 - 3.74 % 5) 0.94 - 1.8749%

El valor total de las importaciones de ropa de mujer (HTSUS 6204) fue \$4.1 mil millones en 1990 (0.83% del total de importaciones de Estados Unidos) y \$8.7 mil millones en 1999 (0.85%). La posición para 1999 corresponde al lugar círculo. Las flechas representan la magnitud y la dirección del cambio a través del tiempo.

Gráfico 8

**CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA REGIONAL DE IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE BLUE JEANS PARA HOMBRE Y NIÑO (HTSUS 6203424010), 1990-94**



Fuente: calculado utilizando el programa computacional MAGIC de la CEPAL – NU.

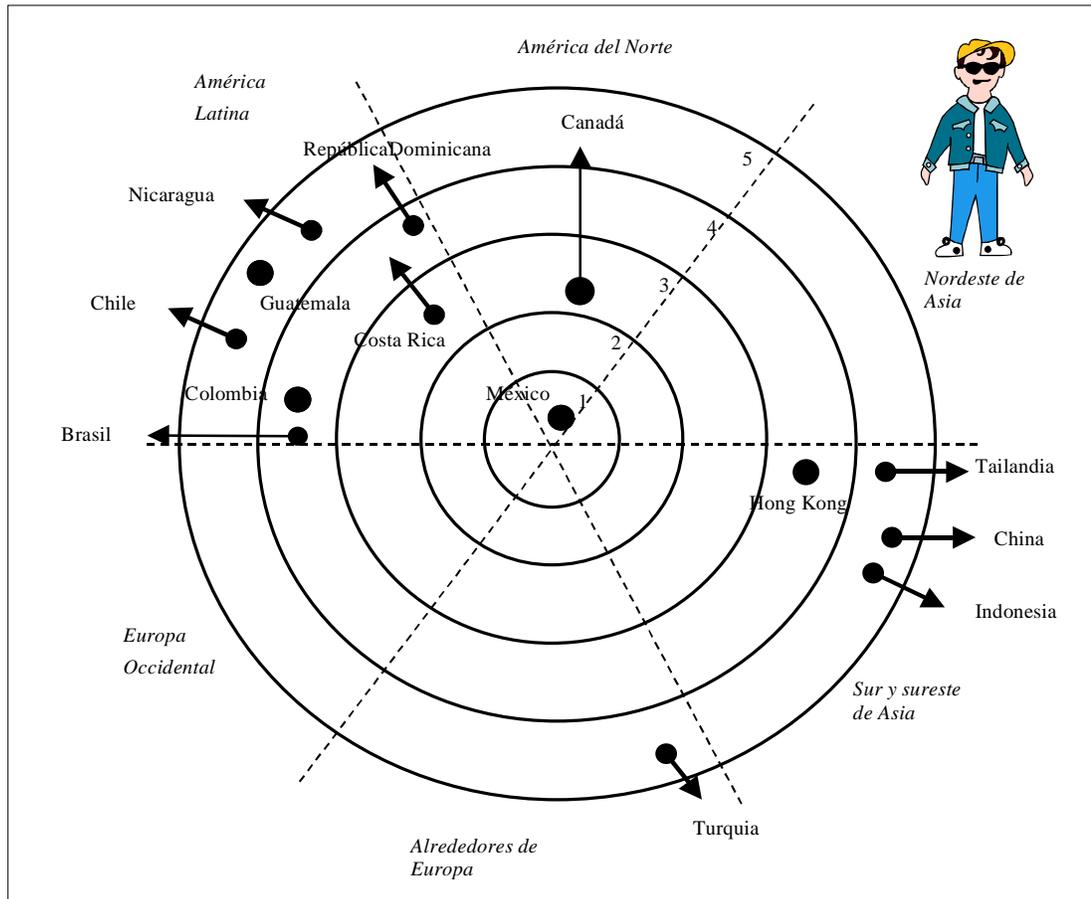
Los anillos indican la participación en el total de importaciones de Estados Unidos de estos ítems, medido en dólares, por país exportador:

- 1) 25%+ 2) 12.5 - 24.9% 3) 6.25 - 12.4% 4) 3.125 - 6.24% 5) 1.52 - 3.124%

El valor total de importaciones de blue jeans para niño y hombre fue \$198.7 millones en 1990 (0.04 % del total de importaciones de los Estados Unidos) y \$424.3 millones en 1994 (0.06%). La posición para 1994 corresponde al lugar donde el nombre del país se encuentra ubicado; la ubicación de 1990, si es diferente, está representada por un pequeño círculo. Las flechas representan la magnitud y la dirección de cambio a través del tiempo. La participación de México se incrementó de 13.2 a 36.1% durante 1990-1994.

Gráfico 9

**CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA REGIONAL DE IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE BLUE JEANS PARA HOMBRE Y NIÑO (HTSUS 6203424010), 1990-94**



Fuente: calculado utilizando el programa computacional MAGIC de la CEPAL – NU.

Los anillos indican la participación en el total de importaciones de Estados Unidos de estos ítems, medido en dólares, por país exportador:

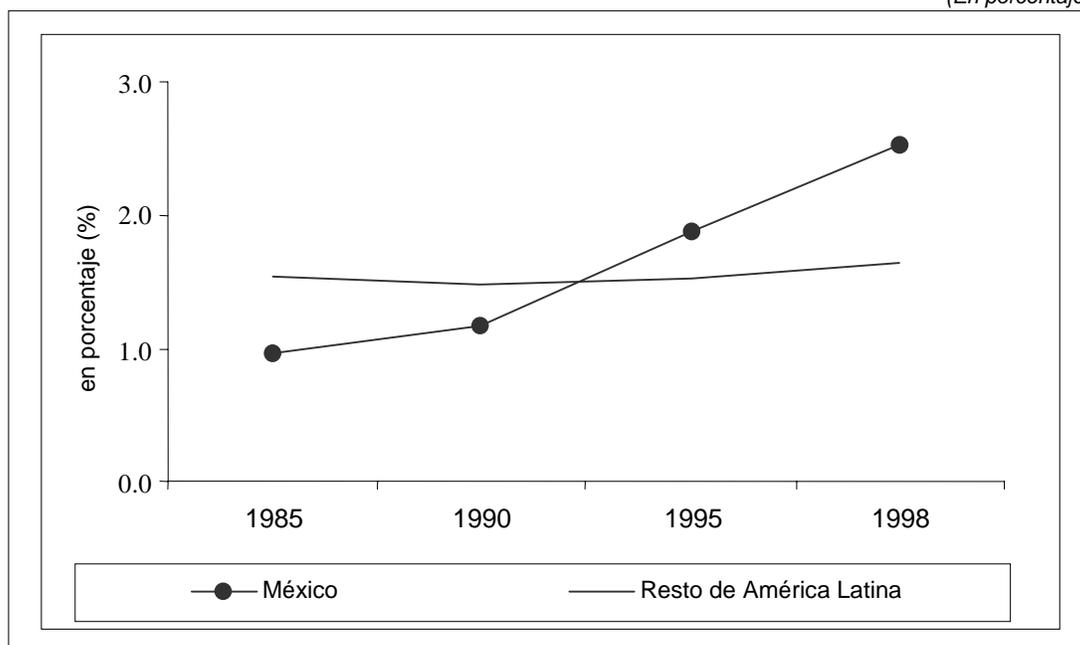
- 1) 25%+ 2) 12.5 - 24.9% 3) 6.25 - 12.4% 4) 3.125 - 6.24% 5) 1.52 - 3.124%

El valor total de importaciones de blue jeans para niño y hombre fue \$ 556.9 millones en 1995 (0.08% del total de importaciones de Estados Unidos) y \$ 1.051 millones en 1999 (0.10%). La posición para 1999 corresponde al lugar donde el nombre del país se encuentra ubicado; la ubicación de 1995, si es diferente, está representada por un pequeño círculo. Las flechas representan la magnitud y la dirección de cambio a través del tiempo. La participación de México se incrementó de 44.9 a 65.9% durante 1995-1999.

De análisis se desprende con claridad que México ha sido uno de los grandes ganadores en términos de ganar cuotas de mercado en los últimos años (véase el gráfico 10). Esto se manifiesta en las nuevas plantas modernas y el evidente dinamismo de la economía mexicana en ciertas industrias bajo procesos de internacionalización, como son la automotriz, la electrónica y las prendas de vestir. Sin embargo, el éxito mexicano se centra muy específicamente en el mercado norteamericano, donde ha aumentado las exportaciones y la especialización comercial en manufacturas no basados en recursos naturales. Las reglas de origen de NAFTA ayudan mucho a

México, en el sentido de que las empresas tienen que adaptarse a estas normas para establecer producción local. El volumen de los ingresos netos de inversión extranjera directa (básicamente en la creación de nuevos activos) ha sido otra manifestación del éxito mexicano. Sin embargo, esto no ha significado un desarrollo y crecimiento completo de la economía. En el país existen dos economías paralelas, una muy moderna que básicamente exporta al mercado norteamericano, y una economía tradicional basada en la agricultura y otras actividades menos dinámicas. Estas dos economías prácticamente no se inter-relacionan y existe escasa integración nacional de la economía moderna, donde todavía los insumos son mayormente importados y el dinamismo proviene desde afuera.

**Gráfico 10**  
**PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO MUNDIAL DE MANUFACTURAS NO BASADAS EN RECURSOS NATURALES**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración de los autores sobre la base del CAN (2000).

A modo de conclusión de esta sección, podemos señalar en primer lugar que el comercio internacional tuvo amplios cambios en los últimos años. Las manufacturas han profundizado su importancia en los flujos comerciales y de manera muy particular aquellas con contenido tecnológico, mientras que los productos primarios han ido en la dirección opuesta. En segundo lugar, han sido los países en desarrollo los que han aprovechado de mejor manera esta oportunidad que ha ofrecido el comercio internacional. Estos países han elevado sustantivamente su participación en las exportaciones dinámicas en el comercio, y básicamente en la electrónica, industrias de proceso continuo, automotriz y confección de prendas de vestir. El elemento central para esto ha sido la inserción dentro de los SIPI de las empresas transnacionales que buscan eficiencia. En tercer lugar, se destaca el hecho de que el desempeño de los países en desarrollo ha sido muy desigual. Todos los resultados de esta sección apuntan a una débil competitividad de América Latina y el Caribe en comparación a la región de Asia en Desarrollo. No obstante, estos resultados también indican que en la región existen dos mundos muy distintos: México y la Cuenca del Caribe por una parte, y los países de América del Sur por otra. México y la cuenca del Caribe han elevado su competitividad internacional básicamente a través de la inserción de SIPIs en

empresas transnacionales, especialmente en la industria automotriz, electrónica (México) y confecciones (México y cuenca del Caribe). En cambio, América del Sur presenta un relativo estancamiento de su competitividad.

De esta manera, en un contexto marcado por la globalización y la transnacionalización de los agentes, los países pueden o no aprovechar las oportunidades del comercio e insertarse o no en las redes de los sistemas de producción integrada de las empresas transnacionales. Más aún, el caso de México demuestra que la inserción dentro de estos SIPIs tampoco asegura un encadenamiento de dinamismo y crecimiento hacia el resto de la economía. Es en este punto que la política económica asociada a la IED adquiere un rol muy significativo, tanto en términos de promover la inserción dentro de los sistemas de producción integrada como también su integración con la economía nacional. En definitiva, la política de IED se puede entender como un "instrumento" para incentivar y promocionar la inversión extranjera asociada a empresas transnacionales que buscan eficiencia, y mediante esto elevar la competitividad internacional de la economía y avanzar en el cumplimiento de metas y objetivos nacionales. En la próxima sección discutiremos las opciones de política que han seguido los países que más han elevado su competitividad en las últimas décadas.



## IV. Política de IED

---

### a) Opciones de Política

No hay duda que la política nacional influye en las estrategias de las empresas transnacionales, pero en el contexto del proceso de globalización esa influencia disminuye. También es evidente que la apertura comercial, la liberalización financiera y desregulación son necesarias para atraer IED y promover las exportaciones. Sin embargo, la experiencia latinoamericana demuestra que no son suficientes. Si es cierto que industrializarse, proyectar el proceso de industrialización hacia el mercado internacional en la forma de exportaciones de manufacturas y crear empresas nacionales que se conviertan en competidores internacionales son metas importantes para acelerar el crecimiento del ingreso por habitante de un país en desarrollo, es requisito elaborar una estrategia nacional de desarrollo, como han hecho algunas de las economías más exitosas de las últimas décadas. Esta estrategia debería tener como elemento importante la coincidencia entre la estrategia nacional y los objetivos de las estrategias de las empresas transnacionales, y así facilitar un mayor y más positivo impacto de las operaciones hacia el resto de la economía.

A partir de la experiencia de los 10 países con mayor grado de éxito en términos de competitividad internacional—China, Japón, México, Singapur, Malasia, España, Taiwán, Tailandia, Irlanda y Corea del Sur —, es posible identificar cuatro clases estrategias en materia inversión extranjera directa y exportaciones de manufacturas: autónoma, proactiva, semi-activa y pasiva (véase el Cuadro 9).

Cuadro 9

**ESTRATEGIAS NACIONALES Y EL PAPEL DE LA IED Y LAS EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS PARA LOS PAÍSES LIDERES CON RESPECTO A LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL**

<b>Estrategia Nacional</b>	<b>Papel IED</b>	<b>Papel Exportaciones</b>	<b>Ejemplos</b>
1. Autónoma	limitado	central	Japón, Corea del Sur, Taiwan
2. Proactiva	central	central	Singapur, Irlanda
3. Semi-activa	central	central	Malasia, Tailandia, zonas industriales especiales de China y maquilas de México
4. Pasiva	central	central	México y España

Fuente: Elaboración de los autores.

Los países eligen distintas estrategias según sus objetivos en términos de modelo de desarrollo, de su competitividad internacional, de su capital humano, su esfuerzo tecnológico y sus ingresos de IED, entre otros.<sup>18</sup> Si consideramos esta muestra de los países en desarrollo, pueden caracterizarse las cuatro estrategias principales:

- Autónoma, consiste en el desarrollo de las capacidades de las empresas nacionales, comenzando por actividades sencillas y profundizándolas rápidamente. En el marco de esta estrategia, se aplican políticas industriales que afectan las actividades comerciales y financieras, la educación, la capacitación y la estructura tecnológica e industrial. Asimismo, se aplican restricciones selectivas o totales a las inversiones extranjeras directas y se alienta activamente la importación de tecnologías mediante otros procedimientos. Todas estas intervenciones se realizaron en el marco de un régimen comercial fuertemente orientado hacia las exportaciones, otorgando subsidios o incentivos si los resultados de las exportaciones son positivos. Los ejemplos más característicos son Japón, Corea del Sur y Taiwán.
- Proactiva, cuyo motor principal es la IED y las exportaciones a través de las redes globales de las empresas transnacionales. El enfoque de esta política es incentivar a las empresas transnacionales a extender sus sistemas internacionales de producción integrada en las actividades identificadas como prioritarias por un gobierno central. Varios países han realizado grandes esfuerzos para modernizar las actividades de las empresas transnacionales conforme a prioridades estratégicas y dirigiendo las inversiones más bien a actividades manufactureras de mayor valor agregado y al mismo tiempo induciendo a las filiales existentes a modernizar su tecnología y sus funciones. Esta estrategia se llevó a cabo mediante amplias intervenciones en los mercados de los factores—creación recursos humanos, desarrollo de instituciones y de infraestructura y apoyo a los proveedores—, el aliento a las instituciones de investigación y desarrollo y de tecnología y la atracción, focalización y orientación de las inversiones. El mejor ejemplo de esta estrategia es Singapur. Los casos de Irlanda (y en cierto grado Escocia) también son relevantes.
- Semi-activa, impulsada también por la IED y las exportaciones a través de las redes globales de las empresas transnacionales. Las herramientas principales fueron un

<sup>18</sup> Estas estrategias no son mutuamente excluyentes, y los países por lo general combinan e incluso varían las combinaciones a lo largo del tiempo. Las principales herramientas utilizadas para crear las capacidades nacionales se aplicaron en diversas áreas, como atracción, focalización o restricción de las inversiones extranjeras directas, políticas comerciales, asignación de créditos y subsidios, desarrollo de infraestructura, estructura industrial, capacitación de los recursos humanos, promoción de la tecnología, etc.

régimen de apertura a las inversiones extranjeras directas, fuertes incentivos a las exportaciones manufactureras (en la forma de zonas de procesamiento de exportaciones), con una buena infraestructura de exportación, y mano de obra barata, fácil de capacitar. Hasta cierto punto, se desatendió la capacitación de los recursos humanos y la actividad tecnológica nacional —aunque algunos países poseían una base relativamente buena— y el sector manufacturero nacional tendió a desarrollarse en forma aislada del sector exportador. Malasia y Tailandia son buenos ejemplos, junto con las zonas económicas especiales de China, y las maquilas de México.

- Pasiva, centrada básicamente en políticas horizontales. La política se caracteriza por una fuerte apertura y liberalización de la economía y desregulación de los mercados como mecanismos de atracción de altos montos de IED. En este contexto, se carece de políticas específicas y no se requiere de instituciones nacionales tanto para la canalización de la IED hacia actividades y/o metas prioritarias como para hacer coincidir los objetivos de las empresas transnacionales con los del país huésped. México (no maquila) y España son ejemplos concretos de esta estrategia.

Ahora bien, el desarrollo de la competitividad en las exportaciones exige, inevitablemente, la realización de inversiones en distintos tipos de capacidades: las adquisiciones, la ingeniería, el diseño, la comercialización, etc. En general, la concreción de las ventajas existentes en materia de recursos naturales o de mano de obra no especializada entraña menos esfuerzos, riesgos y externalidades que el desarrollo de nuevas ventajas en actividades complejas. Para lograr un crecimiento rápido y sostenido de las exportaciones de manufacturas correspondientes a una misma rama de actividad es preciso pasar de procesos y productos sencillos a otros más complejos. Del mismo modo, el tránsito de una actividad a otra exige superar las tecnologías más sencillas con otras más complejas. En qué medida serán las empresas nacionales o extranjeras las protagonistas en el proceso de creación de capacidades, depende de la base de capacidades, experiencia existente y las características de la demanda de exportaciones. También habrá que tener en cuenta la capacidad de los gobiernos y de las instituciones para ayudar a las empresas a desarrollar las capacidades necesarias y aprovechar las externalidades—por ejemplo, para coordinar las inversiones en actividades eslabonadas verticalmente o emprender un proceso de aprendizaje colectivo. En este proceso de aprendizaje, las empresas transnacionales y las empresas nacionales deben enfrentar mercados de factores distintos y superar fallas de mercados diferentes en materia de aprendizaje.

En comparación con las empresas nacionales, las empresas transnacionales poseen varias ventajas en el uso de nuevas tecnologías—"nuevas" para un lugar geográfico determinado —destinadas a las actividades exportadoras. Han dominado y utilizado éstas tecnologías en otro sitio. Incluso, es posible que hayan sido las creadoras de esa tecnología. Poseen grandes reservas internas de conocimientos técnicos, apoyo técnico, experiencia y financiamiento para planificar y llevar a la práctica el proceso de aprendizaje. Tienen acceso a los principales mercados de exportación y a los canales de comercialización establecidos y poseen marcas bien conocidas. Pueden transferir determinados componentes o procesos de una cadena de producción a un país en desarrollo e integrarlos a un sistema internacional. Esto es mucho más difícil para las empresas nacionales, no sólo porque pueden carecer de la experiencia y de la competencia tecnológica. Inevitablemente deben hacer frente a mayores costos de transacción y de coordinación para integrarse a los sistemas corporativos de las empresas transnacionales.

Más importante aún, una estrategia basada en la inversión extranjera no es sustituto para el desarrollo de capacidades nacionales. En muchas actividades, las empresas transnacionales no

poseen ventajas competitivas con respecto a las empresas nacionales, especialmente las que realizan las empresas pequeñas y medianas. El desarrollo de las empresas nacionales también puede generar capacidades más amplias, profundas y flexibles, ya que el proceso de aprendizaje en las filiales de empresas extranjeras puede verse limitado en relación con el de las empresas nacionales. El hecho mismo de que una filial pueda recurrir a la casa matriz para obtener información técnica, conocimientos especializados y avances tecnológicos, etc., significa que necesitará invertir menos en sus propias capacidades. Esto es válido, especialmente, para las funciones como la ingeniería de avanzada, el diseño o la investigación y el desarrollo, ya que, por lo general, las empresas transnacionales las centralizan en los países industrializados. A medida que madura la capacidad industrial de los países en desarrollo, es imperativo que éstos comiencen a realizar éstas funciones en el propio país a fin de sustentar las futuras ventajas comparativas. Por este motivo, algunos países optan por promover el desarrollo tecnológico de las empresas nacionales.

## **b) Las experiencias internacionales**

Japón, Corea del Sur, y en menor medida Taiwan, tuvieron una estrategia que se puede clasificar como autónoma. La exportación de manufacturas fue central a su estrategia y la base de su éxito, sin embargo, la IED tuvo un papel muy limitado. Estos países implementaron políticas para obtener la tecnología extranjera para ayudar a sus empresas nacionales a mejorar su desempeño, cumpliendo con un proceso de industrialización competitiva. Instituciones nacionales—como el MITI en Japón y la Junta de Planificación Económica de Corea del Sur—fueron elementos críticos en su éxito (Johnson, 1982; Wade, 1990; Singh, 1995). Las SIPIs no jugaron ningún papel importante en la estrategia autónoma. Hoy, esta opción estratégica tiene claros límites como consecuencia de los acuerdos comerciales del GATT, la creación de la Organización Mundial de Comercio, y los múltiples acuerdos bilaterales o regionales sobre protección y garantías para la inversión extranjera.

Todos los otros siete países exitosos han basado sus estrategias en la IED para exportar manufacturas. Lo han hecho de distintas maneras que se puede diferenciar según el grado de actividad de la estrategia nacional y el alcance de la política nacional para influir en el impacto nacional de las SIPIs. Países como Singapur e Irlanda—y en cierta medida Escocia—por ejemplo han tenido mucho éxito con estrategias proactivas (véase el Cuadro 10 y Recuadros 1 y 2). No solo aspiran a formar parte de las SIPIs de las empresas transnacionales, sino que también tratan de convertirse en sedes regionales de ellos. Como países pequeños, no tuvieron posibilidades reales de industrializarse en forma autónoma, y hace bastante tiempo han tratado de integrarse fuertemente al mercado internacional. Lo hicieron en distintas maneras pero tuvieron en común una actitud de definir claramente lo que buscaban en términos de su estrategia nacional y salieron a encontrarlo con políticas activas y directas que facilitaron la canalización de IED a actividades prioritarias a través de incentivos financieros y fiscales (Lall, 2000). Las instituciones nacionales por su parte fueron agentes dinámicos que manejaron las complejas tareas de definir prioridades, atraer IED y canalizarla a las actividades prioritarias asegurando las metas de la política nacional en el proceso, en términos de hacer coincidir los objetivos de los inversionistas con los del país huésped.

Singapur por ejemplo tuvo notables incrementos de la competitividad internacional en los últimos años. Entre 1985 y 1998 elevó su participación de mercado en las importaciones mundiales de 0.92% a 1.61% (véase el anexo 1), y este aumento se vinculó al significativo dinamismo de las manufacturas no basadas en recursos naturales (de 0.92% a 1.88%), y especialmente de aquellas de alta tecnología (de 2.20% a 4.69%). En términos de su estructura de exportaciones, el país desarrolló un marcado avance hacia manufacturas no basadas en recursos naturales (de 54% a

80%), especialmente de alta tecnología (27.8% a 60.8%). Además, se destaca el estancamiento o descenso relativo de las exportaciones de recursos naturales, tanto en términos de cuota de mercado (de 0.18% a 0.20%) como de estructura de exportaciones (de 4.4% a 1.5%). Los 10 principales productos de exportación reflejan la especialización exportadora de Singapur enfocada en aquellos productos con mayor dinamismo en el comercio internacional (véase el anexo 1).

Irlanda por su parte también muestra un fortalecimiento de su competitividad internacional. Entre 1985 y 1998, elevó su cuota de mercado en las importaciones mundiales de 0.57% a 1.05%, con un aumento de todas las categorías de productos (véase el anexo 2). La estructura de exportaciones en tanto muestra una tendencia hacia la disminución de la contribución de los recursos naturales (de 20.5% a 6.9%) y una creciente presencia de los productos de alta tecnología (de 22.9% a 34.8%). Además, ocho de los diez principales grupos de productos son dinámicos en el comercio y el país gana cuotas de mercado en siete de ellos.

**Cuadro 10**

**SINGAPUR, IRLANDA Y ESCOCIA: COMPARACION DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA POLITICA PROACTIVA**

País/ elemento	Singapur	Irlanda	Escocia
Programa de Desarrollo Industrial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desde los años 60, implementación de un agresivo y consistente plan de desarrollo industrial, con especial relevancia de la IED.</li> <li>En los años 90 política industrial basada en los cluster y activa promoción y apoyo a la IED.</li> <li>Promoción de las actividades de I&amp;D y desarrollo de tecnología.</li> <li>Uno de los países con mayor crecimiento per cápita en las últimas 3 décadas. Ejemplo del llamado <i>Milagro Asiático</i>.</li> <li>Fuerte crecimiento de exportaciones manufactureras en años 80 y 90.</li> <li>Consolidación y crecimiento de los flujos de IED.</li> <li>Promedio anual de IED entre 1987-92 fue de US\$ 3.600 millones, mientras que entre 1993-98 alcanzó a US\$ 7.500 millones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A partir de los años 50 existe una ordenada Política Industrial, con activo fomento a la IED y con estrategias de desarrollo de largo plazo.</li> <li>Desde 1992, la política se orienta a la creación de empleo, al fortalecimiento de las actividades de I&amp;D y al desarrollo de la tecnología.</li> <li>Sustantivo crecimiento económico y claro fortalecimiento y diversificación de exportaciones en los años 90.</li> <li>Fuerte aumento de IED a partir de 1991.</li> <li>Entre 1986-91 el promedio anual de IED fue de US\$ 380 millones, mientras que para 1992-97 esta cifra fue de US\$ 1.800 millones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tradición manufacturera impulsa llegada de primeras empresas en los años 50.</li> <li>En años 90 se formaliza la política de apoyo a la IED y se desarrolla un trabajo industrial basado en los cluster.</li> <li>Política de IED orientada hoy a la creación de empleo y al fortalecimiento de I&amp;D.</li> <li>Moderado crecimiento en los años 90.</li> <li>Aumento de la inversión extranjera y en los últimos años inicio de mayor participación de I&amp;D y diversificación en términos de empleo e inversión.</li> <li>Promedio anual de proyectos de inversión extranjera entre 1991-98 fue de US\$ 1.715 millones.</li> </ul>
Comportamiento Económico e IED			

**Cuadro 10 (continuación)**

Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relativamente bajo impuesto corporativo.</li> <li>• Iniciativas para el desarrollo de la industria:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan I-21 (Desarrollo de cluster, Promoción de I&amp;D, Atracción de compañías a instalar sedes regionales, etc.)</li> </ul> </li> <li>• Facilidades Industriales:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provisión de sitios industriales y fábricas.</li> <li>- Areas para integración de actividades de la empresa.</li> </ul> </li> <li>• Set de Incentivos tributarios a la IED.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo impuesto corporativo.</li> <li>• Apoyo al desarrollo de actividades industriales.</li> <li>• Completo y fuerte plan de subvenciones y garantías al desarrollo industrial y a la IED en:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Area tributaria</li> <li>- Adquisición de activo fijo</li> <li>- Préstamos e intereses</li> <li>- Empleo y Entrenamiento del personal</li> <li>- Investigación y adquisición de tecnología</li> <li>- Reducciones de renta</li> <li>- Adquisición de acciones.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos corporativos y personales competitivos.</li> <li>• Scottish Enterprise Network Operating Plan:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4 áreas de acción: Org. de innovación, Learning y Empresa, Economía Inclusiva y Competitividad.</li> </ul> </li> <li>• Located in Scotland:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Completo servicio y apoyo a la IED: entrenamiento, sitios y propiedades, etc.</li> <li>- Asistencia financiera: subvenciones a costos de activos fijos y excepciones tributarias.</li> </ul> </li> </ul>
Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad política y economía competitiva y desregulada. Lugar de inversión con bajo riesgo.</li> <li>• Calificación de mano de obra.</li> <li>• Infraestructura</li> <li>• Desarrollo de las comunicaciones e información tecnológica.</li> <li>• Desarrollo de la ciencia, tecnología e I&amp;D.</li> <li>• Buena calidad de vida.</li> <li>• Completa red de trabajo gubernamental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad política y económica.</li> <li>• Cohesión social y consenso político con relación a la IED.</li> <li>• Excelente calificación y capacitación permanente de la mano de obra.</li> <li>• Buena calidad de vida, muy cercano al de sus pares europeos.</li> <li>• Completo apoyo del sistema institucional a las empresas extranjeras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen sistema educativo nacional. Sin embargo se debe fortalecer la capacitación y aprendizaje de la fuerza laboral</li> <li>• Buen ambiente en torno a inversión y negocios.</li> <li>• Buena calidad de vida.</li> <li>• Creciente fortaleza del sistema institucional en relación con la industria, la IED e I&amp;D.</li> </ul>
Sectores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico liderado por manufacturas y servicios exportables, que tienen además especial apoyo gubernamental.</li> <li>• En particular la Electrónica, Químicos, Ingeniería y la Investigación Médica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Significativo crecimiento de los Servicios.</li> <li>• Sectores más relevantes en estrategia de desarrollo: Información y Comunicaciones Tecnológicas, Servicios Internac. (Financieros y Call Centers), Farmacéutica y Químicos. A futuro, especial apoyo al Comercio Electrónico.</li> </ul>	<p>Debilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobre actitud hacia negocios.</li> <li>• Flujos de inversión principalmente en electrónica y servicios.</li> <li>• Especial apoyo gubernamental (cluster plan) en electrónica, Biotecnología, Gas y Petróleo y Alimentos y Bebidas.</li> <li>• Excelente desempeño en electrónica.</li> <li>• En promedio, débil desempeño en manufacturas.</li> </ul>
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe una eficiente red de trabajo gubernamental que implementa la política de desarrollo industrial y de promoción de IED.</li> <li>• Agencias con estrategias y funciones claras, y equipos específicos de trabajo.</li> <li>• Completo apoyo institucional a actividades de innovación y desarrollo de tecnología.</li> <li>• Agencias más importantes:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Economic Development Board. (EDB)</li> <li>- Jurong Town Corporation.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco institucional bien definido y organizado. Roles y funciones especificadas y acción coordinada de diferentes agencias, con permanente contacto con empresas y gobierno.</li> <li>• Equipos de trabajo sectoriales.</li> <li>• Apoyo institucional a la ciencia y tecnología.</li> <li>• Agencias más importantes:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Forfas</li> <li>- Industrial Development Agency. (IDA)</li> <li>- Enterprise Ireland.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Red institucional relativamente bien conformada, con funciones y objetivos claros.</li> <li>• Permanente interacción de agencia con las empresas.</li> <li>• Se inicia apoyo institucional a la I&amp;D y tecnología.</li> <li>• Agencias más importantes:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Scottish Enterprise</li> <li>- Located in Scotland</li> <li>- Highlands &amp;</li> </ul> </li> </ul>

<b>Cuadro 10 (conclusión)</b>			
"Key factors" en llegada de IED	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economía competitiva, desregulada y con bajo riesgo de inversión.</li> <li>• Facilidades industriales e incentivos tributarios.</li> <li>• Calificación de fuerza laboral</li> <li>• Infraestructura para los negocios</li> <li>• Avanzado desarrollo de actividades de I&amp;D y de la tecnología.</li> <li>• Acción del gobierno y su red múltiple de trabajo.</li> <li>• Consenso político en torno a la IED.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apertura económica desde los años 50 y entrada a la UE desde 1993.</li> <li>• Amplio sistema de subvenciones, incentivos y apoyo general a IED.</li> <li>• Nivel educativo y perfil laboral. Flexibilidad laboral.</li> <li>• Estabilidad política, social y económica.</li> <li>• Subsidios de Unión Europea.</li> <li>• Marco institucional claro y funcional.</li> <li>• Consenso político en torno a la IED.</li> </ul>	Islands Enterprise
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tradición de empresas transnacionales.</li> <li>• Buen ambiente para los negocios y la inversión.</li> <li>• Acción de Located in Scotland.</li> </ul> Desafío a futuro: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer comportamiento de manufacturas no electrónicas.</li> </ul>

Fuente : Elaboración de los autores.

#### Recuadro 1

### SINGAPUR: PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLITICA PROACTIVA

Singapur ejemplifica el denominado milagro del sudeste asiático. Gran parte de la formación de estructura productiva—así como su desempeño y evolución—se debe a la efectiva planeación y ejecución de políticas de desarrollo industrial, implementada en forma consistente y como proceso continuo, y en el cual se ha dado prioridad a la inversión extranjera directa. En un primer momento—en los años sesenta—la política oficial se orientó a la creación de empleo, formación de estructura productiva y atracción de IED. En los setenta se pone énfasis al fortalecimiento de la base industrial, mientras que en la década de los ochenta la política se focaliza en el desarrollo de los sectores manufactureros y de servicios como líderes del crecimiento económico y en el fomento a las actividades de I&D e intensivas en conocimiento (*knowledge*). Por su parte, la política industrial en los años 90 se desarrolla bajo la perspectiva de aglomerado (*cluster*) y se le da especial preponderancia a la IED. La acción sobre las inversiones—mediante facilidades industriales e incentivos tributarios—se centra en la intervención de los mercados de factores (desarrollo de habilidades y capacitación), impulso a las actividades de I&D y desarrollo tecnológico y promoción guiada de las inversiones hacia sectores de alta tecnología. En términos estratégicos, las prioridades han estado en los sectores de electrónica, químicos, ingeniería, y en forma creciente a las telecomunicaciones y sus derivados como el comercio electrónico y la Internet. A futuro el objetivo de las autoridades es insertar al país en una economía "*knowledge based*"—donde las ventajas vienen dadas por la innovación, las nuevas ideas y el conocimiento—mediante la profundización de la política industrial, apoyo a la IED y fortalecimiento de la I&D.

En términos institucionales, Singapur posee una completa red gubernamental de apoyo al desarrollo industrial, a la promoción de IED y al fomento de las actividades de I&D. El Ministerio de Comercio e Industria es la autoridad gubernamental en materia de crecimiento y empleo y su acción esta destinada a defender los intereses comerciales, promocionar la inversión extranjera, promover las actividades de investigación y desarrollo y proveer una eficiente infraestructura industrial, para lo cual posee una completa red de divisiones sectoriales y agencias de desarrollo. La estructura de las agencias, así como sus funciones, esta organizada de forma consistente para éste propósito y se utilizan distintas herramientas e instrumentos para realizar un trabajo adecuado. Economic Development Board (EDB) es la agencia principal y ha contribuido directamente a la transformación de las estructuras productivas. Con un trabajo estratégico, ha jugado un papel muy significativo en la planeación e implementación de las políticas económicas para el desarrollo industrial y de los servicios, promoción y apoyo a la inversión extranjera directa y coordinación de las necesidades de calificación de las inversiones con el impulso hacia la capacitación y el desarrollo de habilidades. Jurong Town Corporation (JTC) es la principal corporación relacionada con el desarrollo y manejo de los estados industriales y las facilidades relacionadas. Fue creada en 1968 y ofrece a las compañías manufactureras una variada gama de servicios que van desde sitios industriales hasta facilidades para realizar actividades de I&D.

Fuente: Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

**IRLANDA: PRINCIPALES ASPECTOS DE LA POLÍTICA PROACTIVA**

Irlanda ha visto reflejado los beneficios de la IED tanto en sus niveles de empleo, en el manejo de las empresas, en los spillovers tecnológicos y en el sistema innovativo nacional, en el desarrollo de ciertos sectores y en general en toda su estructura productiva e industrial. Esto es posible debido en buena medida a un ordenado plan de desarrollo que ya desde los años 50 apuntaba a atraer IED y a generar condiciones favorables para la industrialización. Lo relevante de esto es que se ha implementado de forma consistente y continua, y en su elaboración han tenido un papel preponderante las estrategias de las empresas transnacionales. Factores importantes hacen posible esto, como el consenso político en torno a la IED, un marco institucional claro y una política que apunta directamente a los elementos claves en la toma de decisiones de inversión, como por ejemplo: el nivel y estructura tributaria, el costo-calidad de la infraestructura, calificación y capacitación de la fuerza de trabajo y subvenciones específicas al desarrollo empresarial. Al interior de la estrategia, las prioridades han estado en la industria de tecnologías de información y comunicación (ICT), en el sector químico y farmacéutico y en los servicios comercializados internacionalmente.

En términos institucionales, Irlanda ha creado y organizado una completa estructura dirigida a implementar tanto la política de desarrollo industrial como la destinada a atraer la IED. La institución específica encargada de incentivar la inversión extranjera es la Agencia de Desarrollo Industrial (IDA). Sin embargo, esta agencia trabaja con otras instituciones de desarrollo y, en conjunto, forman la base de la estructura institucional destinada a implementar la política oficial del gobierno. Las agencias principales<sup>1</sup> asumen por ley la responsabilidad de ejecutar, y por tanto asignar entre las empresas, las subvenciones que las actas de desarrollo industrial señalan. Esto es particularmente significativo por cuanto la ley confiere gran autonomía de trabajo a éstas agencias en términos de asignar “como lo estimen conveniente” un gran porcentaje de las subvenciones. Además, poseen un activo papel en términos de diseño de políticas de desarrollo, implementación de inversiones complementarias y negociación de proyectos de inversión.

**Fuente:** Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

Los otros tres países exitosos de Asia tuvieron estrategias semi-activas. Semi activa en el sentido de que no son tan activas como Irlanda y Singapur y no tienen estrategias tan bien definidas ni políticas tan claras. Malasia, Tailandia y China han sido sumamente exitosos en incorporarse en los SIPIs de empresas transnacionales. Cada uno tiene políticas para remediar algún defecto percibido en el impacto de los SIPIs como, por ejemplo, políticas para promover mayor contenido local o integración nacional en los casos de Malasia o Tailandia, o la política de *joint ventures* que utiliza China para fortalecer a las empresas nacionales. Sin embargo, no llegan a ser estrategias integrales o políticas totalmente consistentes de acuerdo a una estrategia nacional. Existen instituciones nacionales que se preocupan de atraer, canalizar y evaluar el impacto de la IED, como la Autoridad Malasia de Desarrollo Industrial (MIDA), la Junta de Inversiones de Tailandia y el Ministerio de Comercio Internacional y Cooperación Económico combinado con la Comisión de Ciencia y Tecnología de China (ESCAP, 1998; ESCAP/UNCTAD, 1994a; y ESCAP/UNCTAD, 1994b). La política nacional se inició focalizada en las zonas de procesamiento de exportaciones para luego enfocarse en crear parques de ciencia y promover la transferencia de tecnología hacia las empresas nacionales. En estas experiencias, parece que la coincidencia de los objetivos de las empresas transnacionales y los objetivos de los países huéspedes es menos favorable que en el caso de países con estrategias mas activas.

Finalmente, hay países que no tiene estrategias o cuyas estrategias son básicamente pasivas. México se encuentra en esta categoría. Sin poseer una estrategia concreta para definir las prioridades de desarrollo resulta difícil diseñar o implementar políticas específicas. Generalmente hay una fuerte presunción que el mero hecho de atraer la IED de las empresas transnacionales que buscan eficiencia a incorporar al país en sus SIPIs basta para producir beneficios para la economía local. Entonces, la política principal es ofrecer lo máximo posible en términos de apertura, liberalizar y desregular para poder atraer el monto mayor de IED. En este contexto, no se necesita

instituciones nacionales que se preocupen de posibles debilidades de los SIPIs o de hacer coincidir los objetivos de las empresas transnacionales con los del país huésped. En general, en estos casos los beneficios están fuertemente concentrados por el lado de los SIPIs de las empresas transnacionales, y México es un claro ejemplo de esto<sup>19</sup>. En ese sentido, parece necesaria una política que apunte a promover una mayor inserción y encadenamiento de las empresas transnacionales con la economía nacional en un amplio ámbito, lo cual involucra a los proveedores y cadenas de suministros, insumos locales, tecnología, recursos humanos, etc.

### **c) Implicancias de Política**

A partir de las opciones de política y las experiencias internacionales asociadas a los países que más han elevado su competitividad internacional es posible derivar implicancias de política de IED para algunos países de América Latina. En ese sentido, las oportunidades derivadas de la evolución del comercio internacional han sido, y aún lo son, un desafío para los países en desarrollo, y para aprovecharlas se requiere de una estrategia. Para esto, la IED ha sido un instrumento muy relevante en gran parte de los países con más alto crecimiento de la competitividad. Más aún, las opciones de política económica para la gran mayoría de los países de América Latina tienen que ver con cómo se relacionan con los sistemas internacionales de producción integradas de las empresas transnacionales que siguen una estrategia corporativa de buscar eficiencia. Es decir, la pregunta es ¿qué hace un Gobierno hoy para hacer coincidir al máximo posible su estrategia nacional de desarrollo con las estrategias corporativas de buscar eficiencia?

De las opciones de política, la estrategia autónoma es difícil de replicar debido a que las normas internacionales sobre comercio e inversión limitan severamente el uso de los instrumentos básicos de esta estrategia. Frente a esto, las opciones de política son dos: pasiva o proactiva (o semi-activa, en un grado menor). La orientación pasiva utiliza las fuerzas del mercado para modernizar la estructura productiva, y sus herramientas principales han sido un régimen de apertura a la IED, mano de obra barata y fuertes incentivos a las exportaciones manufactureras. La orientación proactiva en tanto involucra no sólo atraer la IED, sino también canalizarla a las actividades definidas como prioritarias según una estrategia de desarrollo. En este sentido el papel del Estado es activo con respecto a definir las prioridades y acercarse directamente a las empresas transnacionales.

Ahora bien, una estrategia pasiva de inversiones extranjeras directas puede no ser la más adecuada para promover la competitividad. Las empresas transnacionales pueden no invertir en un país determinado porque carecen de la información adecuada o porque el país tiene mala imagen. Así, una promoción eficaz y la elección de los inversionistas adecuados pueden permitir a un país atraer inversiones extranjeras más cuantiosas y de mejor calidad. Además, cuando las empresas transnacionales invierten en un país determinado, primero transfieren equipo y tecnologías compatibles con los recursos humanos y las capacidades existentes. Para realizar actividades y funciones más avanzadas, deben mejorar el nivel de los recursos humanos del país, sus capacidades tecnológicas y las cadenas de suministros. Este proceso es rentable sólo si hay un proceso de perfeccionamiento de la base educativa y de capacitación, los proveedores nacionales mejoran sus capacidades, las instituciones tecnológicas son capaces de proporcionar servicios más avanzados, etc. Esta modernización de la oferta necesita del apoyo del gobierno. La aplicación de una política dirigida a inducir a las empresas transnacionales a desarrollar actividades más avanzadas,

---

<sup>19</sup> El papel de instituciones nacionales, como la ex-Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y actual Ministerio de Economía, se asocia más a atraer la IED y negociar acuerdos de libre comercio en comparación con los otros países en desarrollo mencionados.

ofreciéndoles como estímulo la existencia de recursos humanos e infraestructura especializada, puede acelerar el proceso de modernización. Si la política es completamente pasiva, las exportaciones de las empresas transnacionales pueden mantenerse en un nivel bajo, estancado desde un punto de vista tecnológico. De este modo, si se desea lograr una competitividad dinámica estructurada sobre la base de la actividad de las empresas transnacionales será necesario adoptar una actitud proactiva.

La estrategia proactiva, sin embargo, es sumamente complicada. Sus motores son la IED y las exportaciones a través de redes globales de las empresas transnacionales, y requiere de instituciones nacionales ágiles y competentes. Para generar y profundizar las actividades de las empresas transnacionales, se requiere mejorar el nivel de los recursos humanos, las capacidades tecnológicas y sus cadenas de suministros. El gobierno puede estimular una modernización de la oferta e incentivar tanto el establecimiento como las actividades más avanzadas de las empresas transnacionales. Para esto, primero es necesario tener una estrategia de desarrollo que defina las prioridades nacionales. Con mayor claridad sobre las metas nacionales es más factible diseñar políticas específicas para alcanzarlas y coordinar instituciones con objetivos claros y funciones concretas. En particular, para los países de América Latina mejorar la competitividad y estructura de sus exportaciones vía la IED de empresas transnacionales que buscan eficiencia es un objetivo que puede ser desarrollado a través de una política proactiva.

Las conclusiones que se derivan de las experiencias exitosas de política proactiva apuntan hacia varios aspectos. En primer lugar, es evidente que las ventajas competitivas que han creado y los beneficios que han producido son el resultado de estrategias claras y de políticas coherentes implementadas desde hace décadas. No existen recetas mágicas, sólo esfuerzos nacionales en lograr transparencia con respecto a la estrategia nacional con el propósito de orientar a la inversión nacional y extranjera. En cada uno de estos casos hubo una estrategia focalizada que se basaba en políticas concretas diseñadas para relacionar la atracción de IED a metas reales, generalmente vinculadas con el desarrollo industrial y la exportación de manufacturas, entre otras. La idea fundamental era atraer IED para alcanzar alguna meta de la estrategia de desarrollo, no por sí misma. Más aún, se buscó coincidencia entre la estrategia nacional y la estrategia del inversionista, sobre todo las empresas transnacionales en busca de eficiencia que utilizan la IED para establecer su sistema internacional de producción integrada.

En segundo lugar, las políticas de IED son activas no sólo en el sentido de tomar la iniciativa de identificar y contactar potenciales inversionistas, sino en hacerlo con el motivo de canalizar la IED hacia actividades, metas o regiones prioritarias. Actividades prioritarias incluían exportadoras, de alta tecnología, u otros aspectos del desarrollo industrial. Metas prioritarias tenían que ver con la exportación de manufacturas, la creación de empleos calificados, la capacitación de la mano de obra, la investigación y desarrollo y la promoción de actividades y sectores específicos. En tercer lugar, hubo tres grupos de instrumentos para implementar la política de IED: la promoción de las ventajas comparativas del país, incentivos tributarios que abarataron la inversión y mecanismos que facilitaron la nueva actividad. De las ventajas comparativas de los países de referencia, tuvieron especial importancia en atraer la IED factores como los recursos humanos (educación, capacitación, etc.), la competitividad sistémica del país (infraestructura) y la cohesión social en general y con respecto al papel de la IED dentro de la estrategia nacional. De los incentivos tributarios, fueron centrales los niveles relativamente bajos de los impuestos corporativos y sobre los ingresos personales. Por su parte, los principales mecanismos que facilitaron las nuevas actividades son la provisión de sitios industriales, programas especiales para sectores específicos, y prestamos y otros aspectos financieros.

Un cuarto elemento es el marco institucional, que representa la piedra angular del esquema en países como Irlanda o Singapur. Para América Latina el elemento más decisivo en la evaluación de la estrategia nacional quizás sea la determinación y capacidad de organizar instituciones ágiles y competentes que se necesitan para implementar una política proactiva. En ese sentido, se requiere centrar la función en una sola institución relativamente autónoma y respaldada por una red nacional y equipos especializados. La organización debe ser simple, bien definida y con altos niveles de coordinación e integración entre sus diferentes unidades. Particularmente importante es que la agencia tenga independencia del poder político, actúe bajo criterios y patrones técnicos y se mantenga al margen de discusiones ideológicas. Es fundamental además contar con un respaldo político fuerte de alto nivel y multipartidista, así como también con el interés activo de empresarios nacionales. En definitiva, implementar una política proactiva en forma coherente y consistente requiere de varios elementos que deben ser coordinados a nivel nacional. En caso contrario es mejor que un país aplique una política pasiva, pero sabiendo cual es el costo en términos de oportunidades perdidas.



## V. Los primeros pasos en América Latina

---

### a) Costa Rica

Costa Rica es un país que lentamente intenta avanzar hacia una estrategia proactiva. Este país enfrentaba “el tejido raído”, representado por la industria de prendas de vestir en la cuenca del Caribe (Mortimore, 1999). La industria de prendas de vestir se basaba en salarios bajos, zonas de procesamiento de exportaciones y acceso especial al mercado norteamericano (vía TSUS 807/HTSUS 9802—producción compartida). Empresas—especialmente norteamericanas que buscaron eficiencia en la Cuenca del Caribe para competir mejor contra las importaciones de prendas de vestir de China—establecieron sistemas regionales de producción integradas en la cual se asignó la etapa de ensamblaje de componentes estadounidenses a numerosos países de América Latina. En 1995 la cuarta parte de las exportaciones de Costa Rica a Norteamérica se originaron en la industria de prendas de vestir, sin embargo y a pesar del éxito comercial, la manera en que funcionaba la industria dentro de los sistemas regionales de producción integrada redujo fuertemente su impacto sobre el crecimiento. Esto por que las reglas norteamericanas castigaron el valor agregado fuera de Estados Unidos, y también debido a que otros países de la Cuenca del Caribe ofrecieron incentivos mayores y salarios más bajos.

Frente a esta situación el Gobierno de Costa Rica inició el diseño de una estrategia nacional a través de una política más proactiva, basada en focalizar la IED en alta tecnología para mejorar la competitividad. Esta nueva estrategia plantea: i) Pasar de actividades de uso intensivo de mano de obra no calificada a actividades de uso intensivo de recursos humanos calificados; ii) Desarrollar ventajas competitivas basadas en el capital humano; iii) Potenciar el aprovechamiento de las ventajas del país, como la estabilidad política y laboral, la calificación de los recursos humanos y la protección de la inversión extranjera (Salazar, 1998). Esta estrategia estuvo acompañada por la detección de empresas en el campo de la electrónica y, en general, de industrias de uso intensivo del conocimiento. CINDE (Coalición de Iniciativas para el Desarrollo) y el Gobierno de Costa Rica adoptaron una política consistente en contactar a las empresas relevantes a la luz de su nueva estrategia. Durante los años noventa aumentaron notablemente los ingresos de IED—casi dos tercios del acervo en 1998 se acumuló durante este decenio—llegando a representar el equivalente de 6% del PIB en 1998. La estrategia se ha focalizado en la industria de la electrónica, y el caso más conocido es el la fábrica de microprocesadores Intel (véase el Recuadro 3).

### Recuadro 3

#### EL CASO DE INTEL EN COSTA RICA

La compañía de microprocesadores más grande del mundo, Intel, representaba el perfil del inversionista que más se adecuaba a la nueva estrategia de promoción de inversiones de Costa Rica, y constituía un excelente inicio para la atracción de IED y su canalización hacia actividades de alta tecnología. Esta empresa deseaba instalar una planta en América Latina para diversificar sus sedes mundiales con el objeto de producir microprocesadores destinados exclusivamente a la exportación y desconcentrar la producción de un determinado producto en sus plantas. Costa Rica hizo lo posible para captar esta inversión (Spar, 1998) y sus esfuerzos incluyeron la construcción de dos subestaciones eléctricas, una para uso exclusivo de Intel, la fijación de una tarifa para esta industria equivalente a la mitad de la vigente en 1996, la construcción de diversas obras de vialidad para facilitar la edificación de la planta y el transporte de productos, la adopción de una política de “cielos abiertos” para aumentar la frecuencia de vuelos con los Estados Unidos, la puesta en funcionamiento de sendos consulados en Filipinas y Malasia y la creación de un centro de llamados (*call center*) de dedicación exclusiva. Para poner a punto los requerimientos de la empresa al momento de la instalación y puesta en marcha de la planta, las autoridades realizaron importantes esfuerzos de coordinación entre las distintas esferas del gobierno.

Ahora bien, uno de los factores más determinantes para la decisión definitiva de Intel fue la ventaja comparativa de Costa Rica en materia de recursos humanos (costo y calidad de la fuerza laboral). Las características estructurales del país en tanto también jugaron un papel fundamental en la decisión de Intel. En ese ámbito influyó la estabilidad del sistema democrático, la apertura de la economía, la estabilidad económica social, etc.

La construcción de la fábrica de Intel involucró US\$ 350 millones, replica de otras plantas de la empresa en Estados Unidos, Filipinas y Malasia. Los impactos principales de la instalación de Intel dos años después se miden por el incremento sin precedentes de los ingresos de inversión extranjera directa, el cambio cualitativo del tipo de inversión recibida, la mayor calidad de los productos exportados, y la capacitación técnica de su mano de obra sobre la base de la demanda específica de las empresas. En el 2000, las exportaciones totales de Costa Rica alcanzaron casi 6 mil millones de dólares, siendo los circuitos eléctricos y los microprocesadores de Intel los principales productos con cerca del 40% del total. Sin embargo, debido a la alta elasticidad de las exportaciones en relación a la actividad económica de Estados Unidos, estas caerán en un 50% durante el año 2001.

**Fuente:** Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

Las empresas extranjeras en Costa Rica están sujetas al mismo marco legal relativo a inversionistas nacionales, tienen la posibilidad de operar en un mercado económico libre y en general no necesitan autorizaciones especiales. Además no existen restricciones a las remesas de capital y utilidades derivadas de la inversión extranjera directa. Dentro del marco de la política de promoción de exportaciones, los incentivos más importantes han sido los Regímenes de Zonas de Procesamiento de Exportaciones (zonas francas, ZPE). Esto consiste básicamente en la

implementación de diversos beneficios tributarios y de aranceles de exportación e importación a las empresas localizadas en las ZPE<sup>20</sup>. En general, este ha sido el régimen de mayor importancia para el establecimiento de inversión extranjera directa, y casi la totalidad de las inversiones manufactureras van hacia las ZPE.

Ahora bien, el esfuerzo que realizó Costa Rica en el caso de Intel fue un aprendizaje importante y permitió continuar de manera más consistente su programa de atracción de inversiones. Así, llegaron numerosas empresas electrónicas, la mayoría subsidiarias de empresas norteamericanas<sup>21</sup>. Sin embargo, falta mucho aún por mejorar. En primer lugar, el valor agregado local es bajo, lo cual limita los encadenamientos con la economía local y el efecto multiplicador de sus operaciones. En ese sentido, la mayoría del trabajo corresponde a ensamblaje manual y control de calidad visual. En segundo término, existe una baja actividad de I&D local, y prácticamente no existen compañías nacionales en la industria de la electrónica que puedan absorber el conocimiento adquirido en las plantas de ensamblaje (Buitelaar, 1999). A pesar de esto, el breve período transcurrido desde la implementación de esta estrategia sugiere que se requiere de mayor tiempo para la formación de ventajas competitivas. En la medida que el país profundice adecuadamente su estrategia, las empresas podrán ir expandiendo sus actividades y generar mayores encadenamientos tecnológicos con la población local. De hecho, se han comenzado a materializar nuevos mecanismos que incentivan la vinculación entre las empresas transnacionales y locales.<sup>22</sup>

De esta manera, hacia el futuro la estrategia involucra una serie de riesgos que exigirán que los principales actores emprendan una continua evaluación de los resultados alcanzados a corto plazo e introduzcan las modificaciones que sean necesarias. Las empresas de electrónica se encuentran en segmentos del mercado de alta competencia internacional debido al papel que en ellas cumplen las innovaciones. Los sistemas integrados de producción de los que forman parte entrañan la toma de decisiones globales respecto de las ventajas de localización en un determinado país.<sup>23</sup> Cuando esto ocurre los incentivos de localización ofrecidos por los países resultan menos determinantes. De esta manera, si las ventajas no se mantienen y regeneran de forma dinámica, las empresas podrían adoptar la decisión de cerrar sus operaciones.

La experiencia de Costa Rica muestra la coordinación de una estrategia proactiva que involucra un compromiso de las instituciones en torno a prioridades y objetivos nacionales. Además, ejemplifica cómo un país pequeño y en desarrollo puede entender las estrategias de las empresas transnacionales para coordinar las políticas de desarrollo nacional y lograr un beneficio mutuo. Hacia futuro el desafío es atraer un mayor número de empresas con el objetivo de conformar un *cluster* de industrias electrónicas, y buscar mayores encadenamientos con el resto de

---

20 Algunos de éstos incentivos son: i) Exención del pago de todo tributo y derecho consular sobre la importación de materias primas, insumos maquinaria y equipo, ii) Exención de todo tributo asociado con la exportación o re-exportación de productos, iii) Exención por un período de 10 años del pago de impuestos sobre el capital y del impuesto de traspaso de bienes inmuebles, iv) Exención de todo tributo sobre las remesas al extranjero, v) Exención de todos los tributos a las utilidades, así como a los dividendos abonados a los accionistas de acuerdo a ciertas diferenciaciones, vi) BONZFREX: Las empresas que se establezcan en las ZPE ubicadas en las zonas del país de menor desarrollo relativo, tendrán derecho a recibir una bonificación (por 5 años y de manera decreciente) equivalente al 15% de los salarios totales pagados el año anterior, vii) Asistencia para la Capacitación: Empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo tendrán derecho a recibir asistencia para el entrenamiento de empleados, y ix) Trámites aduaneros simplificados.

21 En Costa Rica se encuentran operando empresas prácticamente en toda la cadena de producción electrónica (a excepción de las manufacturas más avanzadas). También se encuentran empresas dedicadas a la producción de equipos médicos.

22 Por ejemplo un nuevo reglamento de zona franca que facilita las compras de insumos a proveedores locales. Para una completa descripción de las políticas micro para fortalecer la competitividad en Costa Rica, véase Egloff (2001).

23 A este respecto vale la pena recordar lo ocurrido con la planta de cristales líquidos de cuarzo de Motorola en Costa Rica, que cerró sus operaciones recientemente debido a la reestructuración de la empresa matriz y la sustitución del producto por una nueva tecnología.

la economía a través de la capacitación de los recursos humanos y el mejoramiento de las cadenas de suministro e insumos locales.

## **b) Chile**

Durante la década de los noventa Chile se posicionó como uno de los principales polos de atracción para los inversionistas internacionales en América Latina y el Caribe, haciéndose así evidente una fuerte llegada de inversión extranjera directa (IED) (CEPAL, 2001). Entre los factores que determinaron el sustantivo auge de la IED se pueden mencionar el positivo ciclo de crecimiento económico, la estabilidad política —incluyendo el retorno a la democracia en 1990—, la buena percepción del riesgo país en los mercados internacionales y un marco normativo que ha otorgado seguridad a los inversionistas. En particular, la política nacional asociada a la IED se ha caracterizado por su estabilidad a través del tiempo, así como también por su horizontalidad, ofreciendo amplia libertad para acceder a todas las actividades productivas pero sin establecer incentivos u otros mecanismos para fomentar el desarrollo de sectores o actividades en particular.

Asimismo, una serie de factores estructurales influenciaron de manera positiva la llegada de capitales foráneos. En primer lugar, la amplia disponibilidad de recursos naturales y la existencia de fuertes ventajas comparativas en sectores transables ha derivado en un fuerte desarrollo exportador. Esto ha incentivado a empresas transnacionales dedicadas a la extracción, procesamiento y exportación de recursos naturales a insertarse en Chile. En segundo lugar, las nuevas prácticas en la propiedad, gestión, administración y provisión de servicios públicos ha constituido otro gran incentivo para la llegada de empresas extranjeras. En este sentido, se destacan la privatización de las empresas estatales, y la desregulación y apertura en los sectores de telecomunicaciones, energía, servicios financieros, servicios sanitarios, etc. De esta forma, Chile ha sido una importante localización regional tanto para empresas transnacionales que buscan materias primas así como para aquellas que buscan un acceso nacional y/o regional de servicios. Sin embargo, se destaca también la ausencia casi absoluta de inversiones en actividades manufactureras, y especialmente aquellas de mayor contenido tecnológico.

Ahora bien, debido a la necesidad de diversificar las fuentes de crecimiento y canalizar inversiones hacia sectores con mayores encadenamientos, Chile ha comenzado recientemente a tomar el ejemplo de Irlanda y Singapur en materia de IED. Esto además en un contexto marcado por el estancamiento del ciclo de crecimiento, la aparición de problemas como el desempleo y la reducción de los flujos de IED. Entre éstas iniciativas se destaca el programa de atracción de inversiones de alta tecnología. Si bien no es una política completa ni consistente de orden nacional que inserte al país dentro de los SIPI de las empresas transnacionales, esta nueva orientación se contrapone en buena medida a la tradicional horizontalidad de la política económica chilena y representa un primer e incipiente paso hacia una actitud más proactiva.

El objetivo de este programa es fortalecer los lazos del país con la red mundial de producción y distribución de alta tecnología, posicionar al país como plataforma de servicios tecnológicos para la región y, en definitiva, colaborar en la creación de nuevas fuentes de crecimiento. La estrategia se focaliza en dos aspectos principales. En primer lugar, la promoción, recepción y acompañamiento de los inversionistas en los procesos de evaluación y materialización de sus negocios, dándoles las máximas facilidades para su ejecución. La promoción de Chile se realiza de manera focalizada en los principales conglomerados tecnológicos, como Silicon Valley

en Estados Unidos. Además, se han inaugurado oficinas de Chile en el exterior con el objetivo de incentivar directamente a las empresas a materializar inversiones en el país. La atención al inversionista en tanto considera la provisión de información, apoyo en evaluación de proyectos y facilitación de la inversión en el ámbito legal, financiero, recursos humanos, logístico, etc. En segundo lugar, considera la implementación de diversos incentivos para cada etapa del proyecto: fase preliminar de estudio, fase de instalación de la empresa y fase operativa.<sup>24</sup> Las instituciones que tienen la misión de implementar este plan de atracción de inversiones son el Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) y la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), ambas bajo la supervisión del Ministerio de Economía. Por su parte, este plan de atracción de inversiones también tiene definido algunos sectores prioritarios, por ejemplo Tecnologías de la información y comunicaciones, Electrónica, Nuevos materiales y Biotecnología.

En definitiva, el programa de atracción de inversiones de alta tecnología es un esfuerzo por encauzar los flujos de IED que recibe la economía chilena hacia actividades prioritarias. Su objetivo es avanzar de una etapa fácil de atracción horizontal de IED hacia una más difícil y en donde es más importante la atracción de inversiones de mayor calidad. Si bien este programa no puede plantearse como una nueva orientación general de la política de IED, puede entenderse si como un nuevo e importante elemento al interior de la política nacional destinado a canalizar inversiones de acuerdo a objetivos prioritarios.

---

<sup>24</sup> Entre los instrumentos más importantes se destacan: i) *Incentivos para la elaboración de estudios de pre-inversión*, ii) *Incentivos para inversiones en activos fijos*, iii) *Garantías para el desarrollo de los recursos humanos* y iv) *Garantías para el desarrollo de actividades de I&D*.



## VI. Conclusiones

---

En la introducción del presente estudio nos preguntábamos por el vínculo entre exportaciones, inversión extranjera y competitividad internacional en el contexto de la globalización. A partir del análisis desarrollado es posible derivar varias conclusiones significativas. La globalización se puede entender como una tendencia hacia un mercado único, lo cual plantea amplios desafíos para los países en desarrollo. Este proceso se caracteriza por una creciente integración mundial y por la transnacionalización de los agentes económicos. De esta manera, las empresas transnacionales han incrementado su presencia en América Latina y el Caribe durante los noventa, y su accionar se aprecia, en mayor o menos grado, en todas las actividades económicas. Ahora bien, las empresas transnacionales comercian internacionalmente e invierten en el exterior de acuerdo a diferentes estrategias. En América Latina, se pueden distinguir tres estrategias básicas: búsqueda de acceso a mercados nacionales y/o regionales de manufacturas y servicios, búsqueda de materias primas para la exportación y búsqueda de eficiencia a través de los sistemas internacionales de producción integrada. En particular, las estrategias de búsqueda de materias primas y de eficiencia en la producción tienen amplias repercusiones en la trayectoria comercial de los países.

Los patrones de intercambio comercial de las últimas décadas en tanto han otorgado un papel preponderante a las exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales, declinando la importancia de los productos primarios. Así, las actividades más dinámicas en el comercio internacional han sido aquellas manufacturas con contenido tecnológico, y en especial las asociadas a la industria de la electrónica, proceso continuo, automatiz, y

confecciones. En ese sentido, el comercio se ha constituido en una oportunidad para el desarrollo de las exportaciones manufactureras, y han sido los países en desarrollo los que más la han aprovechado. Más aún, en un contexto caracterizado por altas escalas de producción y por la transnacionalización de los agentes económicos, los países pequeños o medianos no tienen una posibilidad de industrialización autónoma, por lo que una mejor inserción internacional a través de los SIPIs de las empresas transnacionales y sus exportaciones de manufacturas es sumamente significativo.

A pesar del mejor desempeño relativo de los países en desarrollo, han sido relativamente pocos los que han podido materializar procesos de industrialización y su proyección en la forma de exportaciones de manufacturas no basadas en recursos naturales. En este sentido, los países en desarrollo de Asia tienen un desempeño relativo largamente superior al de América Latina. Así, mientras los países asiáticos se insertan progresivamente en las exportaciones de manufacturas con alto contenido tecnológico y elevan ampliamente su participación en las importaciones mundiales, América Latina en su conjunto no logra materializar las exportaciones dinámicas que se traduzcan en una profundización de su proceso de industrialización. En la mayoría de los países de Asia la inversión extranjera y la inserción dentro de los SIPIs de las empresas transnacionales fue un eje central de su éxito.

En América Latina es necesario diferenciar entre México-cuenca del Caribe y América del Sur, que presentan un marcado contraste en lo referente a IED y competitividad: mientras México y la cuenca del Caribe elevan su participación en las importaciones mundiales y se especializan en las actividades manufactureras con contenido tecnológico, América del Sur disminuye su cuota de mercado y continúa con una alta participación de los recursos naturales en sus exportaciones. México y cuenca del Caribe logran este desempeño básicamente mediante la inserción dentro de los SIPIs de las empresas transnacionales en industrias como la electrónica, automotriz, y confecciones. América del Sur en cambio no ha sido capaz de fortalecer su competitividad ni por vía de sus empresas nacionales ni por los SIPIs de las empresas transnacionales. Así, mientras América del Sur pierde cuotas de mercado en términos agregados y gana participación en sectores cada vez más reducidos en el comercio internacional, México y la cuenca del Caribe extienden su presencia en el comercio y, más aún, se especializan en sectores que van ganando terreno relativo. Es difícil contemplar dos mundos más distintos con respecto a la competitividad.

De esta manera, podemos destacar cuatro elementos fundamentales en torno a comercio, inversión extranjera directa y competitividad internacional. En primer lugar, la globalización otorga una creciente relevancia a las empresas transnacionales en las economías. Segundo, el comercio internacional durante las últimas décadas ha incrementado la importancia de las manufacturas no basadas en recursos naturales, y especialmente aquellas de mayor contenido tecnológico. Tercero, los países en desarrollo han sido los que mejor se han adaptado al cambio en los patrones comerciales y han podido así elevar sustantivamente la dimensión de su comercio. Cuarto, tanto los países de Asia en desarrollo como los casos exitosos de América Latina—en particular, México—en términos de competitividad lo han materializado básicamente a través de su inserción dentro de los SIPIs de las empresas transnacionales. Es decir, lo han hecho sobre la base de la IED que busca eficiencia en la producción. Es importante señalar también que la competitividad es muy dinámica, y si bien puede fortalecerse durante largos períodos de tiempo, puede también perderse muy rápido.

Ahora bien, a partir de las experiencias de los diez países que más han elevado su competitividad durante los últimos años es posible identificar distintas estrategias en torno a la IED. En este sentido, si bien las políticas públicas sólo son capaces de guiar el proceso pero no de modificarlo en sus aspectos sustanciales, siguen siendo relevantes en orden a modelar la inserción internacional de los países. Algunos países como Japón, Corea del Sur y Taiwán utilizaron una estrategia autónoma, que consistió básicamente en desarrollar las capacidades de las empresas nacionales en el marco de políticas industriales. Estas se focalizaron en las actividades comerciales y financieras, la educación y la capacitación, y la estructura tecnológica. Otros países como Singapur, Irlanda y en cierto grado Escocia, implementaron una estrategia proactiva, basada en la IED y en las exportaciones a través de las redes globales de empresas transnacionales. Esta estrategia se centró en incentivar a empresas transnacionales a extender sus SIPIs en las actividades identificadas como prioritarias por el gobierno. Los mecanismos para esto fueron la intervención en los mercados de factores—creación de recursos humanos, desarrollo de instituciones y de infraestructura a apoyo a los proveedores— el aliento a las instituciones de investigación y desarrollo, y la promoción y canalización de inversiones.

Por su parte, ejemplos de una estrategia semi-activa los encontramos en Malasia, Tailandia y las maquilas de México. Esta orientación también se centra en la IED y en las exportaciones a través de las redes de empresas transnacionales, pero el campo de acción de la política económica es menor. Los instrumentos más significativos para impulsarla fueron los incentivos a las exportaciones manufactureras y un régimen de apertura para la inversión extranjera. La principal diferencia con una estrategia proactiva es que en cierto sentido se desatendió la capacitación de los recursos humanos y la actividad tecnológica nacional. Finalmente, México (no maquila) y España son ejemplos de una estrategia pasiva. Esta se centró en políticas horizontales, apertura, liberalización de la economía y desregulación de los mercados. Se destaca la ausencia de políticas específicas tanto para la canalización de la IED así como buscar coincidencia entre las estrategias de las empresas transnacionales y el país huésped.

De estas estrategias, sólo la orientación pasiva y proactiva son replicables en el contexto económico actual. La estrategia pasiva de IED puede no ser la más adecuada para promover la competitividad debido a varios motivos. En primer lugar, las empresas transnacionales pueden no invertir en determinado país debido a que carecen de la información adecuada o por que el país tiene mala imagen. En segundo lugar, para que las empresas transnacionales profundicen sus actividades en el país y desarrollen tareas más avanzadas se debe mejorar el nivel de los recursos humanos, las capacidades tecnológicas y las cadenas de suministros. En caso contrario, las actividades de las empresas pueden quedar estancadas desde el punto de vista tecnológico. En tercer lugar, la sola presencia de IED no asegura un encadenamiento con el resto de la economía. En ese sentido, parece necesaria la activa intervención de políticas públicas en orden a generar mayores encadenamientos de las empresas transnacionales con el resto de la economía en aspectos como las cadenas de suministros y proveedores, insumos locales, tecnología, recursos humanos, etc. El caso de México en particular refleja claramente la falta de políticas destinadas a elevar la integración entre las empresas transnacionales y la economía local.

De esta manera, una estrategia proactiva es la más adecuada en orden utilizar la IED—y en especial la relacionada con los SIPIs—para incentivar un intensivo proceso de industrialización, proyectar las exportaciones de manufacturas con mayor valor agregado y aprovechar así las oportunidades del comercio. Ahora bien, para aplicarla de manera adecuada se requiere de varios

elementos, y las experiencias exitosas de países como Singapur e Irlanda dan significativas lecciones en este sentido. En primer lugar, se requiere definir objetivos nacionales en términos de prioridades, y en particular en una estrategia nacional de desarrollo. Con mayor claridad sobre las metas es más fácil diseñar políticas específicas para alcanzarlas. Segundo, es requisito implementar políticas activas en orden a promocionar y canalizar IED hacia estos sectores, actividades o regiones prioritarias. Tercero, se requiere también de políticas destinadas a integrar las actividades de las empresas con el resto de la economía y profundizar su contenido tecnológico. En particular, la capacitación de los recursos humanos y el fortalecimiento de las cadenas de suministros, las actividades de I&D y la tecnología, serán en el futuro los pilares para sustentar la competitividad. Cuarto, se requiere de un adecuado marco institucional, piedra angular de esta estrategia.

En caso de que un país no pueda conformar y coordinar de manera adecuada todos los elementos de una política proactiva, es preferible mantener una política pasiva, pero sabiendo cuáles son sus limitaciones y costos en términos de oportunidades perdidas. Hasta ahora, Costa Rica es el único país de América Latina que avanza hacia una política proactiva en materia de inversión extranjera directa. De una manera más incipiente, Chile comienza a implementar un programa de atracción y canalización de inversiones de acuerdo a objetivos prioritarios.

## Bibliografía

---

- Agosín, M. y Prieto, F. (1996), "Trade and foreign direct investment policies: pieces of a new strategic approach to development?". En *Companies without Borders: Transnational Corporations in the 1990's*. Published by International Thomson Business Press on Behalf of UNCTAD.
- Alcorta, Ludovico y Wilson Peres, (1998), "Innovation Systems and Technological Specialization in Latin América and the Caribbean", *Research Policy*, 26.
- Barro, R. y Sala-I-Matin, X, (1995), *Economic Growth*, New York: McGraw-Hill, Inc.
- Bronk, R. (1999), *Progress and the Invisible Hand*, Little, Brown, julio.
- Buitelar, R., Padilla, R. y Urrutia-Alvarez, R. (1999), Industria maquiladora y cambio técnico. Revista de la CEPAL, No. 67, abril 1999, p 133-152.
- Calderón, A., Mortimore, M., y Peres, W. (1996), "Mexico: Foreign Investment as a Source of International Competitiveness" en Dunning, J. y R. Narula (eds.) *Foreign Direct Investment and Governments: catalysts for economic restructuring*, Routledge, Londres.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2001), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 2000*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril.
- (2000), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1999*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, enero.
- (1998a), *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1998*, Santiago de Chile, diciembre.
- CEPAL, (1998b), *Políticas para Mejorar la Inserción en la Economía Mundial*, Santiago de Chile, CEPAL—Fondo de Cultura Económica.
- Dunning, J. (1996), "Re-evaluating the benefits of foreign direct investment". En *Companies without Borders: Transnational Corporations in the 1990's*. Published by International Thomson Business Press on Behalf of UNCTAD.

- Dussel P. (1999), *La Economía de la Polarización: teoría y evolución del cambio estructural de las manufacturas mexicanas, 1988-1996*, Editorial Jus, México, D.F., noviembre.
- Egolff, Enrique (2001), *La inversión de Intel y políticas micro para fortalecer la competitividad en Costa Rica*. Seminario "Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico", Santiago de Chile, marzo 2001.
- Ffrench-Davis, R., Devlin, R. y Griffith-Jones, S.(1995), "Repunte de las corriente de capital: implicaciones para la política económica". En *Las Nuevas Corrientes Financieras hacia América Latina, Fuentes, Efectos y Políticas*. CEPAL, El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Johnson, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Katz, J. (2000), *Reformas Estructurales, "Regímenes Sectoriales y Desempeño Industrial en América Latina en los años 1990"*. Proyecto CEPAL/IDRC de Reestructuración Industrial, Innovación y Competitividad Internacional en América Latina, Santiago Chile, mimeo.
- J.(1996), *Estabilización Macroeconómica, Reforma Estructural y Comportamiento Industrial; Estructura y Funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*. Buenos Aires: Alianza Editorial, 1996, Proyecto Conjunto sobre Reestructuración Productiva, Organización Industrial y Competitividad Internacional en América Latina y el Caribe.
- Krugman, P. (1994), "The Myth of Asia's Miracle", *Foreign Affairs*, Vol. 73, n° 6, noviembre/diciembre.
- Lall, S. y Mortimore, M. (2000). "Competitiveness, restructuring and FDI: an analytical framework". En *The Competitive Challenge: Transnational Corporations and Industrial restructuring in Developing Countries*, United Nations E.00.II.D.35, Geneva.
- S. (2000), "Export Performance, Technological Upgrading and FDI Strategies in the Asian NIEs, With special reference to Singapore", *Serie Desarrollo Productivo*, n° 88, ECLAC, Santiago, octubre.
- (1996), *Learning from the Asian Tigers. Studies in Technology and Industrial Policy*, Macmillan Press Ltd, London, Great Britain.
- (1994), "The East Asian Miracle: Does the Bell Toll for Industrial Strategy? *World Development*, Vol. 22, pp. 645-654.
- Levitt, Theodore (1983), "The Globalization of Markets", *Harvard Business Review*, 83, 3, Mayo-Junio.
- Moguillansky, G. (1999), *La Inversión en Chile: El Fin de un Ciclo de Expansión?* Fondo de Cultura Económica y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, 1999.
- Mortimore, M. (2000), "Corporate Strategies for FDI in the Context of the New Economic Model", *World Development*, Vol. 28, n° 9, septiembre.
- (1999). "Industrialización a base de confecciones en la cuenca del Caribe: Un tejido raído?", *Revista de la CEPAL*, n° 67, Santiago de Chile, abril.
- (1998a). "Getting a Lift: modernizing by way of Latin American integration shemes. The example of automobiles"; *Transnational Corporations*, vol 1, n° 2, agosto.
- (1998b), "Corporate strategies and regional integration shemes in developing countries: the case of the NAFTA and MERCOSUR automobile industries", *Science, Technology and Development*, vol. 16, n° 2, Glasgow, University of Strathclyde, agosto.
- (1998c), "Mexico's TNC-centric Industrialization Process" en Kozul-Wright, R y R. Rowthorn (eds.), *Transnational Corporations and the Global Economy*, Macmillan Press Ltd., Londres.
- Nelson, R. y Pack, H.(1999), "The Asian Miracle and Modern Growth Theory". *The Economic Journal. The Journal of the Royal Economic Society*. Vol. 109, n° 457, July, 1999.
- Oman, Charles (1994), *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*, Development Centre Studies, OCDE Development Centre, París.
- Ozawa, T. (1996), "Foreign direct investment and economic development", En *Companies without Borders: Transnational Corporations in the 1990's*. Published by International Thomson Business Press on Behalf of UNCTAD.
- Pack, H. y Westphal, L. (1986), "Industrial Stategy and Technological Change: Theory versus Reality". *Journal of Development Economics*, vol.22, n°1, pp.87-128, Junio.
- Page, J. (1994), "The East Asian Miracle: An Introduction", *World Development*, vol.22, pp.615-625, 1994.
- Salazar, J.M. (1998), presentación PowerPoint con título "La Estrategia Nacional de Atracción de Inversiones", Ministerio de Comercio Exterior, febrero.
- Sachs, J. (1999), entrevista a *El Mercurio*, Sección Enfoques, Economía y Negocios, domingo 19 de diciembre de 1999.

- Sachs, J. y Larraín, F. (1999). "A Structural Analysis of Chile 's Long Term Growth: History, Prospects and Policy Implications", mimeo.
- Singh, A. (1995), "How Did East Asia Grow So Fast? Slow progress towards an analytical consensus", UNCTAD Discussion Papers, No. 97, February;
- Spar, D. (1998,. "Atracting High Technology Investment. Intel's Costa Rican Plant", Foreign Investment Advisory Service. Occasional Paper 11. FIAS a joint facility of the International Finance Corporation and The World Bank, Washington D.C.
- Stallings, B y Peres, W. (2000), Growth Employment and Equity: The impact of the Economic Resources in Latin America and the Caribbean, ECLAC, Brookings.
- Stumpo, G. (1998), Empresas Transnacionales: Procesos de Reestructuración Industrial y Políticas Económicas en América Latina,. CEPAL. Alianza Editorial, S.A. Buenos Aires.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (1999), Foreign Direct Investment Policy and Promotion in Latin America, Paris.
- The World Bank (1999), Global Development Finance, Washington, D.C.
- (1998a), World Development Indicators, 1998 (CD ROM). Washington, D.C.: Development Data Group, The World Bank
- (1993), The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy 1993 and 1998, New York; Published for The World Bank by Oxford University Press;
- Turner, Louis y Michael Hodges (1992), Global Shakeout, World Market Competition—The Challenges for Business and Government, Century Business, Londres.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), (2000), The Competitiveness Challenge: Transnational Corporations and Industrial Restructuring in Developing Countries. United Nations E.00.II.D.35, Geneva.
- UNCTAD, (1998), World Investment Report 1998. Trend and Determinants, Geneva.
- Wade, R. (1990), Governing the Market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.



## **Anexos**

---



## Anexo 1

**SINGAPUR: ASPECTOS DE SU COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES, 1985-1998**

(porcentajes)

			1985	1990	1995	1998
<b>I. Participación de mercado</b>			<b>0.92</b>	<b>1.16</b>	<b>1.69</b>	<b>1.61</b>
Recursos naturales 1/			0.18	0.20	0.23	0.20
Manufacturas basadas en recursos naturales 2/			1.81	1.33	1.65	1.47
Manufacturas no basadas en recursos naturales 3/			0.92	1.34	1.99	1.88
- Baja tecnología 4/			0.56	0.62	0.53	0.45
- Tecnología mediana 5/			0.57	0.75	0.91	0.76
- Alta tecnología 6/			2.20	3.32	5.06	4.69
Otros 7/			0.99	1.33	1.58	1.74
<b>II. Estructura de las exportaciones</b>			<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Recursos naturales 1/			4.4	2.8	1.8	1.5
Manufacturas basadas en recursos naturales 2/			38.2	20.6	16.2	14.5
Manufacturas no basadas en recursos naturales 3/			54.0	72.8	78.8	80.1
- Baja tecnología 4/			8.7	8.9	5.2	4.6
- Tecnología mediana 5/			17.5	20.3	16.8	14.8
- Alta tecnología 6/			27.8	43.7	56.7	60.8
Otros 7/			3.3	3.9	3.2	3.9
<b>III. 10 exportaciones principales según contribución</b>			<b>57.0</b>	<b>55.8</b>	<b>68.3</b>	<b>71.8</b>
752 Máq. para la elaboración automát. de datos	a/	b/	1.3	15.5	23.1	25.9
776 Lámparas, tubos y válvulas electrónicas de cátodo	*	+	8.5	9.2	13.5	14.5
759 Partes, n.e.p. exc. destinadas a grupos 751 ó 752	*	+	7.6	6.0	8.6	10.2
334 Productos derivados del petróleo, refinados		+	29.7	11.7	9.9	8.2
764 Equipo de telecomunicaciones y partes y accesorios	*	+	3.0	4.5	4.9	4.2
772 Aparatos eléct. para empalme, corte de circuitos eléct.	*	+	1.6	2.3	2.5	2.5
931 Operaciones y mercancías especiales no clasificadas	*	+	2.1	2.2	1.9	2.0
778 Máquinas y aparatos eléctricos	*	+	1.8	1.9	2.0	1.9
515 Compuestos organominerales y heterocíclicos		+	0.8	1.5	1.1	1.2
971 Oro no monetario		+	0.6	0.9	0.6	1.2

**Fuente:** Los autores basados en el programa CAN 2000.

Grupos de bienes basados en la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI Rev.2).

1/ Contiene 45 productos básicos de sencillo procesamiento, incluye concentrados.

2/ Contiene 65 elementos: 35 grupos agropecuarios/forestales y 30 otros (mayormente metales –excepto acero–, productos petroleros, cemento, vidrio, etc.).

3/ Contiene 120 grupos que representan la suma de 4/ + 5/ + 6/.

4/ Contiene 44 elementos: 20 grupos del cluster de textil y prendas de vestir, mas 24 otros (productos de papel, vidrio y acero, joyas).

5/ Contiene 58 elementos: 5 grupos de la industria automotriz, 22 de la industria de procesamiento y 31 de la industria de ingeniería.

6/ Contiene 18 elementos: 11 grupos del cluster de electrónica más 7 otros productos farmacéuticos, turbinas, aviones, instrumentos).

7/ Contiene 9 grupos no clasificados (mayormente de la sección 9).

a/ Grupos que corresponden (\*) a los 50 más dinámicos en las importaciones mundiales, 1985-1998.

b/ Grupos donde Singapur gana (+) o se pierde (-) participación de mercado en las importaciones mundiales, 1985-1998.

**IRLANDA: ASPECTOS DE SU COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES, 1985-1998**

(porcentajes)

			1985	1990	1995	1998
<b>I. Participación de mercado</b>			<b>0.57</b>	<b>0.70</b>	<b>0.84</b>	<b>1.05</b>
Recursos naturales 1/			0.51	0.66	0.63	0.59
Manufacturas basadas en recursos naturales 2/			0.71	1.03	1.49	2.22
Manufacturas no basadas en recursos naturales 3/			0.56	0.63	0.73	0.88
- Baja tecnología 4/			0.61	0.66	0.68	0.72
- Tecnología mediana 5/			0.31	0.36	0.36	0.38
- Alta tecnología 6/			1.12	1.17	1.39	1.75
Otros 7/			0.35	0.38	0.48	0.58
<b>II. Estructura de las exportaciones</b>			<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Recursos naturales 1/			20.5	15.2	10.0	6.9
Manufacturas basadas en recursos naturales 2/			24.1	26.2	29.5	33.4
Manufacturas no basadas en recursos naturales 3/			53.5	56.9	58.5	57.6
- Baja tecnología 4/			15.2	15.7	13.6	11.5
- Tecnología mediana 5/			15.4	15.8	13.5	11.4
- Alta tecnología 6/			22.9	25.4	31.5	34.8
Otros 7/			1.9	1.8	2.0	2.0
<b>III. 10 exportaciones principales según contribución</b>	<b>a/</b>	<b>b/</b>	<b>35.9</b>	<b>42.6</b>	<b>55.1</b>	<b>63.4</b>
752 Máq. para la elaboración automát. de datos	*	-	9.7	10.0	12.1	13.4
514 Compuestos de funciones nitrogenadas	*	+	0.7	2.9	5.9	10.6
515 Compuestos organominerales y heterocíclicos		+	5.1	4.7	7.4	9.9
541 Productos medicinales y farmacéuticos	*	+	2.8	4.2	6.8	7.5
898 Instrumentos musicales y sus partes y accesorios	*	+	1.8	4.0	5.7	5.3
759 Partes, n.e.p. exc. destinadas a grupos 751 ó 752	*	-	4.4	5.6	3.4	4.3
098 Productos y preparados comestibles	*	+	2.7	3.8	4.7	3.9
764 Equipo de telecomunicaciones y partes y accesorios	*	+	1.0	1.5	2.0	3.2
776 Lámparas, tubos y válvulas electrónicas de cátodo	*	+	1.7	1.1	3.7	3.2
011 Carnes y despojos comest., frescos, refrig. o congelados		-	6.1	4.8	3.4	2.2

**Fuente:** Los autores basados en el programa CAN 2000.

Grupos de bienes basados en la Clasificación Uniforme de Comercio Internacional (CUCI Rev.2).

1/ Contiene 45 productos básicos de sencillo procesamiento, incluye concentrados.

2/ Contiene 65 elementos: 35 grupos agropecuarios/forestales y 30 otros (mayormente metales –excepto acero–, productos petroleros, cemento, vidrio, etc.).

3/ Contiene 120 grupos que representan la suma de 4/ + 5/ + 6/.

4/ Contiene 44 elementos: 20 grupos del cluster de textil y prendas de vestir, mas 24 otros (productos de papel, vidrio y acero, joyas).

5/ Contiene 58 elementos: 5 grupos de la industria automotriz, 22 de la industria de procesamiento y 31 de la industria de ingeniería.

6/ Contiene 18 elementos: 11 grupos del cluster de electrónica más 7 otros productos farmacéuticos, turbinas, aviones, instrumentos).

7/ Contiene 9 grupos no clasificados (mayormente de la sección 9).

a/ Grupos que corresponden (\*) a los 50 más dinámicos en las importaciones mundiales, 1985-1998.

b/ Grupos donde Irlanda gana (+) o se pierde (-) participación de mercado en las importaciones mundiales, 1985-1998.



NACIONES UNIDAS



Serie

desarrollo productivo

## Números publicados

- 44 Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, México and Venezuela (LC/G.1971), Red de reestructuración y competitividad, Carla Macario, agosto de 1998. [www](#)
- 45 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973), Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, Lorenzo Vicens, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore, febrero de 1998. [www](#)
- 46 La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1976), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore y Ronney Zamora, agosto de 1998. [www](#)
- 47 Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1989), Red de desarrollo agropecuario, Eugenia Muchnick, Marco Luraschi y Flavia Maldini, noviembre de 1998. [www](#)
- 48 Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990), Red de desarrollo agropecuario, Pedro Tejo, diciembre de 1997. [www](#)
- 49 Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991), Restructuring and Competitiveness Network, Michael Mortimore y Wilson Peres, May, 1998. [www](#)
- 50 El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994), Red de inversiones y estrategias empresariales, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, septiembre de 1998. [www](#)
- 51 Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, agosto de 1998. [www](#)
- 52 National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035), Agricultural and Rural Development, César Morales, August, 1998. [www](#)
- 53 La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, abril de 1999. [www](#)
- 54 Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P), Red de reestructuración y competitividad, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, N° de venta: S.99.II.G.23, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55 La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P), Red de reestructuración y competitividad, Enrique Dussel, N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56 Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P), Restructuring and Competitiveness Network, Beverley Carlson, Sales N°: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57 Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, Salomón Salcedo, N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999.
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo (LC/L.1244-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Alvaro Calderón y Ramón Casilda, N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile (LC/L.1257-P), Red de desarrollo agropecuario, Bernardo Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia (LC/L.1258-P), Red de desarrollo agropecuario, Jorge A. Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1268-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz, N° de venta S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000. [www](#)

- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú, Volumen I: Análisis institucional (LC/L.1278-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999. [www](#) y Volumen II: Análisis económico (LC/L.1278/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 64 Achieving educational quality: What schools teach us (LC/L.1279-P), Restructuring and Competitiveness Network, Beverley A. Carlson, Sales N° E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, ¿Qué?, (LC/L.1280-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta (LC/L.1300-P), Red de desarrollo agropecuario, Jürgen Popp y María Antonieta Gasperini, N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A. (LC/L.1312-P), Red de reestructuración y competitividad, Juana R. Kuramoto, N° de venta S.00.II.G.12 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas (LC/L.1315-P), Red de desarrollo agropecuario, Belfor Portilla R., N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 69 The current situation of small and medium-sized industrial enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, (LC/L.1316-P), Restructuring and Competitiveness Network, Michael Harris, Sales N° E.00.II.G.85 (US\$10.00), 2000.
- 70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis *cluster* del complejo de cobre de la Southern Perú, (LC/L.1317-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Torres-Zorrilla, N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 71 La competitividad de la industria petrolera venezolana, (LC/L.1319-P), Red de reestructuración y competitividad, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda, N° de venta S.00.II.G.60 (US\$10.00), 2000.
- 72 Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México (LC/L.1323-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras, N° de venta S.00.II.G.61 (US\$10.00), 2000.
- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala (LC/1325-P), Red de desarrollo agropecuario, Jaime Arturo Carrera, N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 74 Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina (LC/L.1341-P), Red de desarrollo agropecuario, Frank Vogelgesang, N° de venta S.00.II.G.19 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 75 Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina (LC/L.1342-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.00.II.G.45 (US\$10.000), 2000. [www](#)
- 76 El mercado de tierras rurales en la República Dominicana (LC/L.1363-P), Red de desarrollo agropecuario, Angela Tejada y Soraya Peralta, N° de venta S.00.II.G.53 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 77 El mercado de tierras agrícolas en Paraguay (LC/L.1367-P), Red de desarrollo agropecuario, José Molinas Vega. N° de venta S.00.II.G.145 (US\$10.00), 2000.
- 78 Pequeñas y medianas empresas industriales en Chile (LC/L.1368-P), Red de reestructuración y competitividad, Cecilia Alarcón y Giovanni Stumpo, N° de venta S.00.II.G.72 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 79 El proceso hidrometalúrgico de lixiviación en pilas y el desarrollo de la minería cuprífera en Chile, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1371-P), Jorge Beckel, N° de venta S.00.II.G.50 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 80 La inversión extranjera en México (LC/L.1414-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Enrique Dussel Peters, N° de venta S.00.II.G.104 (US\$10.00), 2000.
- 81 Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean (LC/L.1380-P), Agricultural and Rural Development, Max Spoor, Sales N° E.00.II.G.54 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 82 Costa Rica: Sistema Nacional de Innovación (LC/L.1404-P), Rudolph Buitelaar, Ramón Padilla y Ruth Urrutia-Alvarez, Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.00.II.G.71 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 83 Petróleo: importancia e impactos de sus relaciones sectoriales, Red de reestructuración y competitividad, Luis Gustavo Florez. En prensa.
- 84 The transformation of the American Apparel Industry: Is NAFTA a curse or blessing (LC/L.1420-P), Investment and Corporate Strategies, Gary Gereffi, Sales N° S.00.II.G.103. (US\$10.00), 2000.
- 85 Perspectivas y restricciones al desarrollo sustentable de la producción forestal en América Latina (LC/L.1406-P), Red de desarrollo agropecuario, María Beatriz de Albuquerque David, Violette Brustlein y Philippe Waniez, N° de venta S.00.II.G.73 (US\$10.00), 2000.
- 86 Mejores prácticas en políticas y programas de desarrollo rural: implicancias para el caso chileno, LC/L.1509-P, Red de desarrollo agropecuario, Maximiliano Cox. N°. de venta S 00.11.G. 47..
- 87 Towards a theory of the small firm: theoretical aspects and some policy implications (LC/L.1415-P), Restructuring and Competitiveness Network, Marco R. Di Tommaso y Sabrina Dubbini, Sales N° E.00.II.G.86 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 88 Desempeño de las exportaciones, modernización tecnológica y estrategias en materia de inversiones extranjeras directas en las economías de reciente industrialización de Asia. Con especial referencia a Singapur (LC/L.1421-P), Sanjaya Lall, Red de inversiones y estrategias empresariales, N° de venta S.00.II.G.108 (US\$10.00), 2000.

- 89 Mujeres en la estadística: la profesión habla, Beverly Carlson, Red de reestructuración y competitividad, N° de venta S.00.II.G.116 (US\$10.00), 2000.
- 90 Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina. Red de desarrollo agropecuario, G. Ghezán, M. Materos y J. Elverdin. En prensa.
- 91 Comportamiento del mercado de terras no Brasil, Red de desarrollo agropecuario, G. Leite da Silva, C. Afonso, C. Moitinho. N° de venta S.01.II.G.16 (US\$10.00), 2000.
- 92 Estudio de caso: o mercado de terras rurais na regio da zona da mata de Pernambuco, Brasil, Volumen I (LC/L.1447-P), Red de desarrollo agropecuario, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, N° de venta S.00.II.G.127 (US\$10.00), 2000. [www](#) y Volumen II (LC/L.1447/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, M. dos Santos Rodrigues y P. de Andrade Rollo, N° de venta S.00.II.G.128 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 93 La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador (LC/L.1448-P), Red de desarrollo agropecuario, H. Ever, S. Melgar, M.A. Batres y M. Soto, N° de venta S.00.II.G.129 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 94 El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana (LC/L.1449-P), Red de desarrollo agropecuario, Santiago Perry, N° de venta S.00.II.G.130 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 95 Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola (LC/L.1453-P), Red de desarrollo agropecuario, Luis Fernando Fernández Alvarado y Evelio Granados Carvajal, N° de venta S.00.II.G.133 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 96 Cuero, calzado y afines en Chile, Red de reestructuración y competitividad, László Kassai, N° de venta S.00.II.G.143 (US\$10.00) 2000. [www](#)
- 97 La pobreza rural una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL (LC/L.1454-P), Pedro Tejo, Red de desarrollo agropecuario, N° de venta S.00.II.G.134 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 98 Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana (LC/L.1455-P), Fernando Crespo Valdivia, Red de desarrollo agropecuario, N° de venta S.00.II.G.135 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 99 Mudanças estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998 boliviana (LC/L.1485-P), Guilherme Leite da Silva Dias y Cicely Moitinho Amaral, Red de desarrollo agropecuario, N° de venta S.01.II.G.17 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 100 From Industrial Economics to Digital Economics: an introduction to the transition (LC/L.1497-P), Restructuring and Competitiveness Network, Martin R.Hilbert, Sales N° E.01.II.G.38. [www](#)
- 101 Las nuevas fronteras tecnológicas: promesas, desafíos y amenazas de transgénicos, Red de desarrollo agropecuario, César Morales. En prensa
- 102 El mercado vitivinícola mundial y el flujo de inversión extranjera a Chile (LC/L. 1589-P) Red de reestructuración y competitividad, Sebastian Vergara, N° de venta S.01.II.G. (US\$ 10.00) 2001. [www](#)
- 103 Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1578-P), Jorge Katz y Giovanni Stumpo. N° de venta S.01.II.G.120 (US\$10.00), 2001. [www](#)
- 104 Latin America on its path into the digital age: where are we?, (LC/L 1555-P), Restructuring and Competitiveness Network, Martin R.Hilbert, Sales N° E.01.II.G.100 (US\$ 10.000), 2001. [www](#)
- 105 Estrategia de desarrollo de clusters basados en recursos naturales: el caso de la bauxita en el norte de Brasil, (LC/L.1570-P, Red de reestructuración y competitividad (LC/L 17570-P), Jorge Chami Batista, N° de venta S.01.II.G.113 (US\$ 10.00) 2001. [www](#)
- 106 Construcción de ambientes favorables para el desarrollo de competencias laborales: tres estudios sectoriales, (LC/L.1573-P), Red de reestructuración y competitividad, Mónica Casalet, N° de venta S.01.II.G.116 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 107 La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de IED en América Latina.(LC/L. 1586-P), Red de reestructuración y competitividad, Michael Mortimore, Sebastián Vergara, Jorge Katz. N° de venta S.01.II.G. 130 (US\$ 10.00) 2001. [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....