

# PRIMER CURSO INTERNACIONAL POLITICAS PUBLICAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

SANTIAGO DE CHILE, 3 DE NOVIEMBRE AL 1 DE DICIEMBRE DE 2000

I L P E S



NACIONES UNIDAS

CEPAL



**La Inversión Extranjera en  
América Latina y El Caribe  
“Resumen y Prefacio”  
Bibliografía Profesor:Álvaro Calderón**



Banco Mundial



Banco Interamericano  
de Desarrollo  
IDB



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Desarrollo humano sostenible



PNUMA

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**- INFORME 1999 -**



**NACIONES UNIDAS**



**Santiago de Chile, 2000**

---

## RESUMEN

---

El presente estudio tiene por objeto contribuir a comprender mejor el fenómeno de la inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe, examinando la abundante pero heterogénea información estadística disponible sobre el tema en el contexto de un marco conceptual basado en un análisis de las estrategias empresariales. El programa de investigación de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales está estructurado en el estudio de las situaciones particulares de determinados países inversionistas, de países receptores de IED y de industrias de destino de la IED en la región. Dicha investigación, sumada a la información estadística que reúne el Centro de Información de la Unidad, permite trazar un panorama más completo de este tema.

En 1998 los ingresos de IED ascendieron a 76 700 millones de dólares, superando así la marca del año anterior; asimismo, se estima que los ingresos de IED correspondientes a 1999 serán más cuantiosos que los de 1998. La IED constituye una variable económica muy importante en el desempeño de las economías de América Latina y el Caribe y por ende es preciso

comprenderla más cabalmente. Más del 40% de la afluencia total de IED a la región se concentró en Brasil, donde la liberalización y desregulación de los servicios financieros y la privatización de los activos estatales en los sectores de las telecomunicaciones y la generación y distribución de electricidad abrieron enormes oportunidades para los inversionistas

extranjeros interesados en adquirir activos existentes. En cambio, en México lo más destacable de la actividad relacionada con la inversión fue la creación de nuevos activos.

A la vez que ofrece información estadística actualizada y en detalle, el presente informe contiene un completo análisis de la situación de México como

país receptor, de España como nuevo país inversionista principal y de la industria del vestido, donde la IED ha generado considerables corrientes de exportaciones al mercado de América del Norte. Cada uno de estos análisis contribuye a lograr una visión más profunda del carácter y el impacto de la IED en la región y una mejor comprensión de este fenómeno.

---

## PREFACIO

---

El informe correspondiente a 1999 de *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* mantiene la estructura analítica adoptada el año pasado, en que se incorporan cinco elementos principales: i) la interpretación de un aspecto determinado de la inversión extranjera directa (IED) que debe perfeccionarse para mejorar nuestra comprensión del fenómeno; ii) la presentación de las últimas informaciones estadísticas; iii) un estudio de caso de un país receptor de IED principal; iv) un estudio de caso de un país inversionista principal, y v) el análisis de una industria de la región en que la IED constituya un factor significativo.

Además de la información estadística actualizada que se presenta en esta edición, que incluye estimaciones correspondientes a 1999 para los países de mayores dimensiones de la región, y un examen de las cuestiones normativas que plantean un desafío a la comprensión del fenómeno de la IED como tal, el informe de 1999 continúa el análisis expuesto el año pasado sobre las principales estrategias empresariales que se aplican en la región. La estrategia de búsqueda de eficiencia se estudia a fondo en el capítulo II, que

este año se concentra en México como uno de los principales países de destino de la IED, y en el capítulo IV, que incursiona en la industria del vestido de México y la Cuenca del Caribe. La estrategia de búsqueda de acceso a los mercados se explora en el capítulo III, en que se investiga la IED de España en la región, especialmente en el sector de los servicios.

*La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* ha pasado a ser un libro de referencia indispensable para toda persona e institución interesada en la

temática de la IED en América Latina y el Caribe. Empero, para seguir contribuyendo a una mejor comprensión de este fenómeno, es preciso perfeccionar la cobertura y calidad de la información estadística contenida en el informe, y evaluar continuamente su

marco conceptual. Al realizar esta tarea, la CEPAL recurre a sus contactos con organizaciones gubernamentales, asociaciones comerciales, empresas extranjeras e instituciones académicas, de las que recibe apoyo constante.

José Antonio Ocampo  
Secretario Ejecutivo  
CEPAL

---

## SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

---

El informe del presente año comienza mencionando los importantes obstáculos que entorpecen la comprensión cabal del fenómeno de la inversión extranjera, no sólo debido a las dificultades que se plantean por el uso de las diferentes metodologías, prácticas contables, definiciones, cobertura nacional y sectorial, etc. que aplican las distintas instituciones internacionales y nacionales que producen estadísticas de inversión extranjera directa (IED), lo que se indicó en la edición de 1998, sino también porque existe considerable confusión de carácter normativo o jurídico. Sin duda, la proliferación de tratados bilaterales de inversión, sumada a las obligaciones multilaterales concertadas en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), el Acuerdo sobre las medidas de inversión relacionadas con el comercio (MIC), el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y otros, y los capítulos sobre inversión de acuerdos de libre comercio, ya sea vigentes —como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Chile, el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México, el Tratado Bilateral de Garantía a las Inversiones suscrito entre Bolivia y los Estados Unidos, etc.— o en etapa de negociación —como el

Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)—, ha contribuido a aumentar significativamente los ingresos de IED a los países participantes. No obstante, estos instrumentos no han ayudado mucho a lograr una visión más clara del fenómeno de la IED en sí. De hecho, es muy posible que la plétora de nuevas obligaciones de carácter normativo o jurídico no coincida con ninguna iniciativa multilateral unificada sobre inversión extranjera que pudiera acordarse en el futuro en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), sobre todo si se trata de una iniciativa en que se reflejen mejor las necesidades específicas de los países en desarrollo. En consecuencia, parecería aconsejable que los países latinoamericanos ejercieran mayor cautela al contraer nuevas obligaciones hasta tanto se aclare la situación multilateral y se llegue a una mejor comprensión del fenómeno de la IED como tal. Quizá sea buen momento para que los encargados nacionales de adoptar decisiones se concentren en definir aquellas actividades prioritarias en que estiman que la IED puede contribuir sustancialmente a los objetivos nacionales de desarrollo, para luego trazar y aplicar políticas que favorezcan esos tipos de IED en particular.

Los desafíos estadístico y normativo vinculados a la IED no afectaron en absoluto la afluencia de

inversión extranjera a América Latina y el Caribe, ya que los flujos netos correspondientes a 1998 (y las estimaciones disponibles para 1999) superaron a los de 1997 y ascendieron a más de 76 000 millones de dólares. En el capítulo titulado Panorama regional del presente informe se proporciona información más

detallada sobre los ingresos de IED y demás aspectos estadísticos conexos de la IED en la región. Asimismo, se dedican capítulos separados al análisis exhaustivo del país receptor (México), el país inversionista (España) y la rama de actividad (el vestido) destacados en la edición de este año.

## 1. Panorama regional

En 1998 los flujos de inversión extranjera directa mundial superaron los 650 000 millones de dólares, lo que representó un incremento de casi 39% respecto del año anterior y más del doble del promedio correspondiente a 1991-1996. Estas cifras indican que continúa la aceleración de la expansión internacional de las empresas transnacionales en el contexto del proceso de globalización. Los ingresos de IED correspondientes a 1998 estuvieron mucho más concentrados que antes en los mismos países industrializados (más del 70% en comparación con alrededor del 60% durante todos los años noventa) que constituyeron los países de origen de cerca del 90% de las salidas de capital. De esta manera se invirtió la tendencia ascendente registrada hasta entonces, según la cual los ingresos a los países en desarrollo aumentaban, al recibir estos menos del 29% del total de los flujos, en comparación con el 40% que habían captado a mediados de los años noventa.

En términos absolutos, el nivel de los flujos de IED que ingresaron a los países en desarrollo se redujo ligeramente durante 1998, aunque en la distribución entre las regiones se aprecia que América Latina y el Caribe se puso casi a la par de Asia en desarrollo (40.6% frente a 44.3%) y se alejó mucho de otras regiones en desarrollo (15.1%). Indudablemente la crisis asiática que comenzó en 1997 afectó los ingresos de IED destinados a Asia oriental, meridional y sudoriental (que disminuyeron alrededor del 14%, al pasar de 88 366 a 76 292 millones de dólares), y especialmente los flujos dentro del continente asiático. Al mismo tiempo, la IED que ingresó a América Latina y el Caribe se mostró muy dinámica (con un aumento de casi 11%, al pasar de 69 404 a 76 727 millones de dólares). Así pues, si bien los países en desarrollo en general perdieron terreno frente a los países industrializados como destino de la IED durante 1998, la región de América Latina y el Caribe resultó ser la excepción y registró un sostenido dinamismo.

En 1998 los países de mayor tamaño de la región que pertenecen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) recibieron 84% del total de ingresos de IED a la región, en tanto los centros financieros (8.5%) y el resto de los países (7.5%) de la Cuenca del Caribe captaron crecientes volúmenes en comparación con la tendencia de los años noventa. Entre los países más grandes, Brasil registró la mayor afluencia de IED (41.6%), seguido a gran distancia por México (13.3%), Argentina (8%), Chile (6%) y Venezuela (5.8%). Los flujos de IED que ingresaron a los centros financieros se concentraron en las Islas Caimán (4.6%), Bermuda (3.1%) y Panamá (1.6%). Los que se dirigieron a otros países de la Cuenca del Caribe tuvieron por principal destino El Salvador (1.1%), Trinidad y Tabago (1%), la República Dominicana (0.9%), Guatemala (0.9%) y Costa Rica (0.7%).

Según las cifras preliminares correspondientes a 1999, Brasil ha seguido siendo el foco principal de la IED en la región. Principalmente gracias a la venta de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) a la empresa española de petróleo Repsol, Argentina superará a México y conquistará el segundo lugar entre los países de la ALADI. Entretanto, Chile duplicará aproximadamente sus ingresos de IED en 1999, en gran medida como consecuencia de la compra de Enersis y Endesa Chile por parte de la empresa española de electricidad, Endesa España. Así pues, las fusiones y adquisiciones, en particular a cargo de empresas españolas, han seguido siendo un factor muy dinámico en los ingresos de IED a los países más grandes de América Latina en 1999.

Habida cuenta de que los ingresos netos de IED a la región se concentraron en tal medida en Brasil, cabe puntualizar que cerca de la mitad de la IED que recibió ese país estaba dirigida a unos pocos sectores de servicios, en que se estaban vendiendo activos estatales como parte de los procesos de liberalización y desregulación de dichos sectores (telecomunicaciones

**INGRESOS NETOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA A AMÉRICA LATINA,  
POR SUBREGIÓN, 1990-1999**

*(En millones de dólares y porcentajes)*

Subregión/País	1990-1994	1995	1996	1997	1998	Participación 1998 (porcentajes)	1999 <sup>a</sup>
1. Centroamérica y el Caribe	1 397	2 005	2 108	4 251	5 776	7.5	5 500
2. Centros financieros del Caribe	2 506	2 427	3 119	4 513	6 486	8.5	5 000
3. Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	14 238	27 750	41 416	60 640	64 465	84.0	75 420
Argentina	2 971	5 279	6 513	8 094	6 150	9.5	21 000
Bolivia	85	393	474	731	872	1.4	800
Brasil	1 703	4 859	11 200	19 650	31 913	49.5	31 000
Chile	1 219	2 957	4 637	5 219	4 638	7.2	8 900
Colombia	818	969	3 123	5 703	3 038	4.7	350
Ecuador	293	470	491	695	831	1.3	470
México	5 430	9 526	9 186	12 831	10 238	15.9	10 000
Paraguay	98	155	246	270	256	0.4	100
Perú	785	2 000	3 226	1 785	1 930	3.0	1 500
Uruguay	...	157	137	126	164	0.3	100
Venezuela	836	985	2 183	5 536	4 435	6.9	1 200
<b>Total (1+2+3)</b>	<b>18 220</b>	<b>32 182</b>	<b>46 643</b>	<b>69 404</b>	<b>76 727</b>	<b>100.0</b>	<b>85 920</b>

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, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y los bancos centrales de cada país.

<sup>a</sup> Cálculos de la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, sobre la base de proyecciones de los bancos centrales de los países correspondientes u otras fuentes, a diciembre de 1999.

y electricidad) o en que la venta de empresas privadas nacionales era un factor fundamental (servicios financieros y comercio al menudeo). En total, 37% de los ingresos generados por el proceso de privatización brasileño provino del sector de las telecomunicaciones y 33% del sector de la generación y distribución de electricidad. Las empresas europeas, sobre todo las españolas, tuvieron una participación muy activa en Brasil en estos ámbitos.

En la región en general, no cabe duda de que, como consecuencia del proceso de globalización y de las políticas nacionales tendientes a facilitar nuevas operaciones de las empresas transnacionales (liberalización comercial y financiera y desregulación de ciertos sectores), el papel que estas desempeñan ha cobrado enorme importancia. Este hecho queda claramente demostrado al comparar los activos y las actividades sectoriales de las 500 empresas más importantes en términos de ventas de América Latina durante la década de 1990. Al desglosar las ventas

totales correspondientes a este grupo de grandes empresas, clasificadas en tres categorías —empresas transnacionales, empresas privadas locales y empresas estatales—, se advierte que la participación de las empresas transnacionales ha registrado un brusco aumento de 26.6% a 38.7%, la de las empresas privadas locales se mantuvo constante, en alrededor del 40%, y las ventas de las empresas estatales cayeron estrepitosamente, de 35% a 19.1%. En términos de sus actividades sectoriales, la manufactura se mantuvo estable, en cerca del 42% de las ventas totales, en tanto los servicios saltaron de 30% a 41.2% y las actividades primarias bajaron de 27.8% a 17.4%. Estas cifras confirman decididamente la idea de que la búsqueda de acceso a los mercados en materia de servicios ha sido una de las estrategias dominantes de las empresas transnacionales de la región durante los años noventa. El estudio de caso sobre Brasil que figura en la edición de 1998 también corrobora esta conclusión.

De acuerdo con información similar correspondiente a las 100 empresas *manufacutreras* más importantes en términos de ventas, se observa que la participación de las empresas transnacionales aumentó de 52.8% a 60.7%, que la de las empresas privadas locales se mantuvo estable en cerca del 40% y que la de las empresas estatales bajó de 5.2% a 1.2% de las ventas totales. Cabe señalar que la proporción de las ventas de las empresas transnacionales del sector automovilístico aumentó de 25.1% a 30.4%, lo que indica que alrededor de la mitad del total de las ventas de manufacturas de dichas empresas corresponde a esa única industria.

Los datos disponibles sobre el sector manufacturero se complementan con información sobre el valor de las ventas externas de los 200 principales exportadores de América Latina entre 1995 y 1998 (no se dispone de datos para años anteriores). Según las cifras, el sector manufacturero se mantuvo estable con el 50% del valor de las exportaciones de estas empresas, en tanto la participación de las actividades primarias declinó de 44.8% a 40.1% y la de los servicios aumentó de 5.3% a 9.2%. Las empresas transnacionales fueron con creces el componente más dinámico de este grupo de exportadores principales y su participación en el total de exportaciones trepó de 30.6% a 44.8% durante 1995-1998. Asimismo, la participación de las empresas transnacionales del sector automotor creció de 15.2% a 20.3%, lo que nuevamente subraya la importancia de esta industria en la región. Las empresas privadas locales mantuvieron una participación de alrededor del 33% de las exportaciones, en tanto la de las empresas estatales cayó abruptamente del 37% al 21.9% del total de exportaciones de estas empresas principales. Estas cifras ratifican innegablemente la idea de que el uso de la estrategia de búsqueda de eficiencia en América Latina para la exportación de manufacturas ha contribuido muchísimo a fortalecer la presencia de las empresas transnacionales en la región. El análisis de la industria automotriz mexicana que figura en el capítulo IV de la edición de 1998, el examen de la industria del vestido de México y la Cuenca del Caribe contenido en el capítulo IV de la presente edición y el estudio de caso sobre México que aparece en el capítulo II del informe de 1999 confirman dicha tesis.

El estudio de las ventas consolidadas de las 100 principales empresas transnacionales no financieras que operaban en seis países de América Latina en 1998 indica que se están produciendo cambios significativos. Las subsidiarias de las empresas transnacionales con base en Estados Unidos siguen

siendo el grupo más numeroso (43.1% del total de las ventas consolidadas); sin embargo, varias empresas transnacionales europeas, procedentes de Alemania (10.6%), España (10%), Francia (9.2%) e Italia (5%), también han establecido una presencia destacable en la región. En el capítulo III del presente informe se examina en detalle la nueva relevancia de las filiales de empresas españolas. La industria automotriz (23.6% de las ventas consolidadas) es aún la rama de actividad donde se advierte la mayor presencia de las empresas transnacionales, en tanto el comercio (11.8%), la minería y el petróleo (10%), las telecomunicaciones (9.9%), la electrónica (9.5%) y la electricidad (8.1%) son dignos de mención en este sentido. Más del 70% de las ventas consolidadas de las 100 empresas transnacionales principales de la región correspondió a empresas que figuran entre las 500 clasificadas por la revista *Fortune*. No obstante, en términos de los activos externos, sólo algo más del 50% de las ventas consolidadas de estas 100 empresas transnacionales proviene de las principales empresas transnacionales que figuran en la clasificación de la UNCTAD, lo que sugiere que las recién llegadas contribuyen en gran medida a los flujos de IED que ingresan a América Latina. Las filiales de empresas europeas, sobre todo españolas, en el sector de los servicios representan un elemento dinámico de cambio respecto de los principales agentes económicos transnacionales que operan en la región.

La situación de los bancos extranjeros también ha cambiado drásticamente en América Latina. Aunque hay relativamente pocos bancos mundiales con redes extensas en la región, los activos del Banco Santander Central Hispano (BSCH) en seis países latinoamericanos son casi tan cuantiosos como las redes de los dos bancos extranjeros que le siguen en tamaño, el Citibank y el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), consideradas juntas. Los bancos españoles representan 32.5% de los activos totales de los 20 bancos extranjeros más grandes de América Latina, superando a los estadounidenses, cuya participación asciende a 29.7%. Nuevamente, las filiales de los bancos españoles actúan como elementos dinámicos de la expansión de los bancos transnacionales en la región.

En términos de modalidades, la IED que ingresó a la región durante 1998 y 1999 mantuvo su composición de alrededor de 60% para la creación de nuevos activos y 40% para la compra de activos existentes, si bien el volumen de la IED creció sensiblemente. Los datos de la CEPAL indican que las fusiones y adquisiciones aumentaron en gran medida durante 1998 y 1999, en

tanto el valor de las privatizaciones bajó considerablemente en el mismo período. Las modalidades de la IED constituyen un aspecto importante del análisis de este tipo de inversión en la región.

Las fusiones y adquisiciones registradas en 1998 y 1999 en América Latina estuvieron sumamente concentradas en tres países: Argentina (45.6%), Brasil (26.4%) y Chile (16.5%). La mayor parte de la inversión extranjera tuvo su origen en España (53%) y algunos otros inversionistas extranjeros: Estados Unidos (15%), Francia (9%) y los Países Bajos (7.7%). Catorce operaciones en gran escala, por más de 500 millones de dólares cada una, representaron 63.9% del valor total de las fusiones y adquisiciones. De hecho, las cinco operaciones de mayor envergadura representaron casi la mitad (49%) del total. Sin duda la operación más cuantiosa fue la adquisición de la empresa argentina Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) por parte de la empresa petrolera española, Repsol, por más de 13 000 millones de dólares en 1999. Otras transacciones importantes fueron la compra de Endesa Chile y Enersis de Chile por parte de Endesa España, en dos operaciones separadas. También entre las cinco operaciones principales figuran la adquisición del Banco Real de Brasil por parte de ABN Amro de los Países Bajos y del Banco Excel de Brasil por parte de BBVA de España.

La mayoría de las privatizaciones que se realizaron en América Latina en 1998 y 1999 tuvieron lugar en sólo dos países: Brasil (62.4%) y Argentina (18%). La participación de países inversionistas fue mucho más diversificada que en el caso de las fusiones y adquisiciones. Los tres principales países inversionistas fueron los Estados Unidos (14.8%), España (8.7%) y Portugal (8.4%). No obstante, 24 operaciones por más de 500 millones de dólares cada una representaron más del 80% de todas las transacciones de este tipo. Las cinco privatizaciones más cuantiosas correspondieron al 39.5% del total. La concesión de aeropuertos en Argentina, otorgada a inversionistas de los Estados Unidos, Italia y Argentina fue evaluada en 5 134 millones de dólares, en tanto las otras cuatro privatizaciones se registraron en Brasil y entrañaron operaciones en los sectores de las telecomunicaciones y la electricidad: Telefónica de España y varios otros inversionistas compraron Telesp; Portugal Telecom adquirió Telesp Celular; AES y Houston Energy de los Estados Unidos se unieron a Electricité de France para comprar Eletropaulo Metropolitana de Eletricidade, y EMBRATEL fue adquirida por MCI Worldcom.

En 1998, dos países —Costa Rica y Bolivia— habían logrado en gran medida elaborar y aplicar *nuevas* políticas destinadas a atraer un volumen de ingresos de IED mucho mayor hacia actividades prioritarias definidas en sus estrategias de desarrollo. En el caso de Costa Rica, cuya afluencia de IED aumentó a 531 millones de dólares en 1998 (equivalente al 6% del PIB) y donde 64% del acervo de IED existente había ingresado al país en los años noventa, la nueva política se basó en contactar directamente a las empresas transnacionales cuyas estrategias consistían en la búsqueda de eficiencia en actividades de alta tecnología, especialmente electrónica. Previamente Costa Rica había conseguido atraer IED a la industria del ensamblaje de prendas de vestir ofreciendo incentivos horizontales (fiscales) en zonas de procesamiento de exportaciones (ZPE); sin embargo, el impacto en términos de desarrollo del éxito de las ZPE fue un fracaso debido a la falta de progreso suficiente en cuanto a los niveles de los salarios, la capacitación de los recursos humanos y la falta de integración de tales actividades a la economía nacional, aparte del hecho de que hubo otros países de América Central que empezaron a ofrecer menores salarios y otros incentivos que a la larga hicieron perder dinamismo a la industria de ensamblaje de prendas de vestir de Costa Rica. No obstante, las autoridades nacionales dieron un golpe maestro al tomar medidas directas y utilizar incentivos selectivos, con lo cual consiguieron atraer un proyecto de inversión por un valor de 300 a 500 millones de dólares con el gigante de los microprocesadores, Intel, que instaló una planta de ensamblaje y ensayo en el país. Esa inversión por sí sola ascendió en 1999 a casi 40% del valor de las exportaciones totales y más del 90% del valor de las exportaciones de productos electrónicos de Costa Rica. Si bien el solo volumen e impacto económico de este proyecto de IED es formidable, la nueva política de Costa Rica no debiera considerarse consolidada hasta tanto se hayan conseguido varias inversiones de este tipo y el conglomerado nacional de electrónica esté mejor afianzado en el país.

Bolivia atrajo 900 millones de dólares de IED en 1998, lo que equivale a 10% de su PIB. Más del 70% del acervo de IED de ese país ingresó durante la década de 1990. Como parte de la estrategia de desarrollo denominada Plan de Todos, el Plan de Capitalización, que disponía la venta de activos estatales, y la Ley Corazón, que preveía beneficios especiales para las exportaciones de energía de zonas de frontera, se establecieron las bases de una nueva política tendiente a canalizar mayores volúmenes de IED hacia

actividades prioritarias, convirtiendo así a Bolivia en un gran exportador de energía. La nueva política encaja bien en las estrategias de búsqueda de recursos naturales que aplican las principales empresas transnacionales, especialmente aquellas interesadas en establecer una red regional de energía. El programa de privatización captó más del 50% de las entradas de IED de 1995-1998. Lo más novedoso de la política de Bolivia fue el uso de la IED para la capitalización de empresas mixtas (el 50% de la propiedad quedó en manos de ciudadanos bolivianos). Entre las grandes empresas estatales que se vendieron figuran la empresa petrolera, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), con 55.2% del Plan, la refinería estatal de metales (Vinto), la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y la línea aérea estatal, el Lloyd Aéreo Boliviano. No obstante, el éxito más saliente de la nueva política estuvo en el campo de la energía donde, además de los

nuevos contratos de exploración y operación de pozos de petróleo, la Ley Corazón ofrecía considerables incentivos para crear condiciones parecidas a una zona de libre comercio (concesiones por 40 años, importaciones de bienes de capital libres de impuestos, eliminación del impuesto al valor agregado, etc.), a fin de fomentar las exportaciones de energía a países vecinos, especialmente Brasil. En 1999, las exportaciones de gas natural a Brasil constituyeron el 26% del valor total de las exportaciones bolivianas.

El hecho de que Costa Rica y Bolivia hayan logrado canalizar mayores volúmenes de IED hacia actividades prioritarias indica que la política de IED supone mucho más que la simple liberalización, desregulación y privatización sumadas a la mayor protección de los inversionistas extranjeros en el marco de acuerdos de inversión bilaterales, subregionales o multilaterales. Como primera medida, es preciso tener un plan, es decir, una estrategia de desarrollo en que se definan las actividades prioritarias.

## **2. México: fuente de eficiencia para las empresas transnacionales que operan en el mercado de América del Norte**

En el siglo XX las autoridades mexicanas han tenido una relación extremadamente fluctuante con los inversionistas extranjeros. Durante la mayor parte del período posterior a la Revolución Mexicana, el Gobierno adoptó una postura nacionalista y restrictiva respecto de la IED, sobre todo cuando se nacionalizó la industria del petróleo en los años treinta y cuando se promulgó la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, en 1973. Dicha postura cambió radicalmente a fines de los años ochenta, cuando en 1989 se agregaron nuevas regulaciones a la mencionada ley y luego, en 1993, se aprobó una ley completamente modificada. Esta última política daba gran impulso a la afluencia de IED y estaba en consonancia con el papel más prominente que tenían las operaciones de las empresas transnacionales como motores del crecimiento de la economía mexicana y la posibilidad de suscribir un Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 probablemente marcó el principio del alejamiento del marco vigente de industrialización mediante la

sustitución de importaciones con el fin de abordar una estrategia de crecimiento más orientada hacia afuera, basada en nuevas exportaciones y en la liberalización y desregulación de la economía mexicana. La IED habría de constituir un factor importante en esta nueva estrategia. El impacto que esta política tuvo en las empresas transnacionales se manifestó de tres maneras principales. Primero, las operaciones de maquila recibieron un fuerte espaldarazo de las políticas reactivadas, que facilitaron el uso más generalizado de mano de obra barata mexicana en el ensamblaje con insumos importados de productos finales (sobre todo autopartes, equipo electrónico y prendas de vestir) destinados al mercado de los Estados Unidos. Segundo, las subsidiarias existentes en el sector manufacturero que habían formado parte del anterior marco de política de industrialización mediante la sustitución de importaciones se vieron obligadas a reaccionar, retirándose del mercado interno cada vez más competitivo, racionalizando sus operaciones de producción en México (generalmente adoptando una estrategia defensiva de reducir su tamaño) o reestructurando su sistema de producción general (a

menudo haciendo grandes inversiones nuevas para redefinir el papel de México en sus sistemas de producción internacionalmente integrados). La reestructuración de la industria automotriz fue un acontecimiento que marcó un hito en este sentido. En tercer lugar, el mayor acceso a los mercados atrajo a varias empresas transnacionales que constituyeran nuevos entrantes en el sector de los servicios de México (comercio al menudeo, telecomunicaciones, servicios financieros, etc.), así como en el sector manufacturero (alimentos, bebidas, tabaco, etc.). La firma del TLC, en virtud del cual Canadá, Estados Unidos y México se unieron en una economía de creciente corte continental, consolidó los cambios que ya se estaban produciendo en México. Durante el período comprendido entre 1990 y 1995, este país fue el principal receptor de IED de América Latina, y la mayor parte de esos flujos provinieron de sus socios en el Tratado.

Los resultados fundamentales de la explosión de ingresos de IED hacia México pueden comprenderse mejor en términos de las principales estrategias empresariales aplicadas por los inversionistas extranjeros, a saber, la búsqueda de eficiencia y la búsqueda de acceso a los mercados. Frente a la feroz competencia que planteaban las importaciones asiáticas de automóviles, computadoras y prendas de vestir en el mercado estadounidense, las empresas transnacionales de ese país han sido las que en mayor número han instalado plantas de producción y ensamblaje en México, utilizando la mano de obra nacional más barata y aprovechando el mecanismo de producción compartida de los Estados Unidos y el TLC con el fin de reducir los costos de producción y estar mejor preparadas para competir en el mercado de América del Norte. En consecuencia, México pasó a ser el tercer proveedor en orden de importancia en ese mercado y las exportaciones de las empresas transnacionales representan más de la mitad del total de exportaciones mexicanas con tal destino. México se ha especializado en los artículos de mayor dinamismo en el mercado de América del Norte (manufacturas), aumentando al mismo tiempo su participación en el mercado de importación. Dos tercios de la IED que recibe provienen de los Estados Unidos y Canadá, lo que revela el carácter continental de los sistemas de producción internacionalmente integrados que se están estableciendo. La creación de nuevos activos (plantas y equipos) ha predominado mucho más que la compra de activos existentes.

La estrategia de búsqueda de acceso a los mercados ha estado vinculada principalmente con la

liberalización y desregulación de algunos sectores de servicios (comercio al menudeo, telecomunicaciones, servicios financieros, etc.), en que la IED se ha originado en empresas transnacionales europeas, así como estadounidenses y canadienses, y ha estado concentrada en la compra de activos existentes más que en la creación de nuevos. Si bien las exportaciones directas fueron escasas en los sectores de los servicios, esta IED ha acarreado una mejora en el aspecto sistémico de la competitividad internacional de la economía mexicana.

Algunos de los beneficios evidentes del papel más preponderante que ha tenido la IED en la economía mexicana se encuentran en su mayor integración a la economía internacional. Las exportaciones han registrado un fuerte aumento como proporción del PIB y también ha crecido la parte correspondiente a la IED en la formación bruta de capital fijo. Varias áreas del sector manufacturero se han visto fortalecidas y han adquirido competitividad internacional. Así pues, la competitividad sistémica de la economía mexicana ha mejorado gracias a la IED en los servicios.

No obstante, estos éxitos han estado acompañados por debilidades en otros ámbitos. El dinamismo del segmento de la economía mexicana dominado por la IED no bastó para aumentar significativamente la tasa de crecimiento global a largo plazo de la economía, que se polarizó cada vez más debido a la escasa integración de los sectores modernos y más tradicionales. El éxito de México en términos de lograr la competitividad internacional ha estado restringido a un solo mercado: América del Norte. El proceso de industrialización nacional se vio truncado en ciertas instancias porque las empresas transnacionales que buscaban eficiencia recurrieron sobre todo a insumos físicos importados y el mecanismo de producción compartida de los Estados Unidos castigaba a los insumos mexicanos. Además, en los sectores de las telecomunicaciones y los servicios financieros se tropezó con ciertos problemas de tipo regulatorio.

Este análisis indica que los encargados de formular políticas de México podrían aprovechar los éxitos alcanzados e intentar superar los problemas que existen. Es preciso hacer mayores esfuerzos para diversificar los mercados de exportación (como Europa y América Latina) y las fuentes de IED (Europa y Japón). La integración de los sectores modernos y tradicionales de la economía mexicana es vital para lograr un éxito completo. Este objetivo puede alcanzarse en parte sacando mejor partido de las normas de origen del TLC que, a diferencia del mecanismo de producción compartida de los Estados

Unidos, permiten la incorporación de insumos mexicanos competitivos en los productos finales destinados a los mercados de exportación. De tal manera, es necesario aplicar un programa mucho más

enérgico para alentar y apoyar a los proveedores mexicanos, además de aumentar los esfuerzos para mejorar los recursos humanos mediante la capacitación.

### 3. España: unos pocos inversionistas audaces dominan algunos de los principales sectores de servicios de América Latina

La economía española rápidamente se ha puesto a tono en su integración al sistema internacional. Anteriormente el país hacía las veces de puerta de entrada al mercado europeo, al acoger las plataformas de exportación de los inversionistas extranjeros, pero ahora ha pasado a ser un inversionista extranjero en sí mismo, que además concentra cada vez más su IED en América Latina y, más especialmente, en el Mercado Común del Sur (Mercosur), Chile y los países andinos. La participación que le cupo a América Latina en el total de la IED española saltó de 29% a 72% entre 1990 y 1998. Una proporción muy considerable de esa inversión se destinó a los servicios, como las telecomunicaciones, la generación y distribución de energía (electricidad, gas, petróleo) y los servicios financieros. La mayor parte correspondió a unas pocas empresas transnacionales españolas.

El proceso de globalización, entendido como el desplazamiento en el largo plazo hacia un único mercado universal, parece ser el motor de la expansión internacional de estas empresas españolas. Tienen prisa por establecer sus sistemas internacionales y consideran una oportunidad estratégica el hecho de que los sectores en que operan estén atravesando por procesos de liberalización y desregulación en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (telecomunicaciones y servicios financieros) o las Directrices de la Comisión Europea (electricidad) o por reestructuraciones mundiales a fuerza de megafusiones y megaadquisiciones (petróleo y banca). En estos sectores de servicios tanto los actores mundiales existentes como los aspirantes a actores utilizan actualmente la IED y las alianzas estratégicas como medio para posicionarse.

En el caso de las empresas transnacionales españolas que ingresan a la escena internacional, se han producido cambios muy significativos en las situaciones competitivas de los mercados internacional, europeo, español y latinoamericano, que han obligado a los aspirantes a actores mundiales a

aplicar estrategias extremadamente audaces de expansión internacional. Algunas de las mayores empresas españolas en el área de las telecomunicaciones (Telefónica), los servicios financieros (BSCH y BBVA), la generación y distribución de energía (Endesa España, Iberdrola, Repsol) y otros sectores de servicios (Aguas de Barcelona, Iberia) están aprovechando los vínculos culturales y lingüísticos para lanzar sus campañas de expansión internacional *principalmente en América Latina*. La estrategia empresarial fundamental que utilizan es obtener acceso al mercado de los servicios que son objeto de liberalización, desregulación y privatización en la región.

Telefónica, la empresa de telecomunicaciones privatizada de España, ha pasado a ser la mayor empresa de telecomunicaciones en español del mundo, lo que ha logrado sobre todo al aprovechar la privatización de las empresas estatales de telecomunicaciones de América Latina. Por ejemplo, su clasificación entre las 500 empresas mundiales de la revista *Fortune* pasó del puesto 239 en 1997 al 193 en 1998. Tras invertir más de 10 000 millones de dólares en la región, principalmente mediante fusiones y adquisiciones, el 31% del total de sus activos es ahora extranjero y cuenta con 49 millones de clientes en Argentina, Brasil, Chile, Perú, América Central y Puerto Rico. La empresa proyecta invertir otros 20 000 millones de dólares en América Latina a fin de consolidar su posición predominante en el mundo de habla hispana y portuguesa y ha establecido alianzas estratégicas con MCI Worldcom y Portugal Telecom, así como otras empresas transnacionales españolas (Iberdrola y BBVA).

Los bancos españoles BSCH y BBVA, de por sí productos de fusiones ocurridas durante los años noventa, han estado a la vanguardia del proceso de consolidación que se está desarrollando en el sector financiero español. El 45% del total de activos del sector corresponde a los tres bancos más importantes de España

y el 67% a los seis más importantes. En Europa, los bancos nacionales han recurrido al establecimiento de una sólida red nacional, con lo cual lograron evitar ser adquiridos por instituciones extranjeras. Estos dos bancos españoles han hecho justamente eso y, además, se han expandido hacia América Latina, donde junto con el Citicorp poseen las redes más extensas. En la clasificación internacional de los 1000 bancos principales publicada en *The Banker*, el BSCH y el BBVA pasaron del puesto 40 al 37 y del 50 al 47, respectivamente, entre 1997 y 1998. Ambos bancos invirtieron más de 10 000 millones de dólares en la región y, además de tener vastas redes regionales, con activos que superan los 20 000 millones de dólares y más de 16 millones de clientes, figuran entre los líderes en la administración de fondos de pensiones privados. No obstante, cabe señalar que, de los 50 grandes bancos europeos, estos bancos españoles se ubicaron entre los tres con clasificación de riesgo más alta en febrero de 1999.

Endesa España e Iberdrola han encabezado la campaña de expansión internacional de las empresas españolas de electricidad. Endesa es la principal empresa eléctrica de España y América Latina y figura en el tercer puesto en la Unión Europea. Invertió más de 8 000 millones de dólares en 12 países durante el período 1992-1998 y adquirió grandes operaciones en siete países latinoamericanos; en la mayoría de los casos llevó a cabo estas transacciones participando en los procesos de privatización locales, aunque también ha establecido alianzas estratégicas, como fue originalmente el caso de Enersis de Chile. En total, el 40% de sus utilidades se genera en América Latina, donde posee 25 millones de clientes. Iberdrola, por su parte, ha invertido más de 2 000 millones de dólares en seis países de América Latina y tiene alrededor de 15 millones de clientes en esa región.

Repsol, la empresa petrolera española privatizada, ha invertido más de 19 000 millones de dólares en América Latina, siendo su adquisición más reciente la anteriormente privatizada empresa petrolífera argentina, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Ha participado en fusiones y adquisiciones de empresas petroleras o adquirido concesiones para la exploración de petróleo en otros ocho países de la región. En gran parte gracias a sus activos latinoamericanos, Repsol se está convirtiendo en un grupo petrolífero de creciente importancia en el mercado internacional, cuya clasificación entre las 500 empresas de *Fortune* ha pasado del puesto 257 en 1997 al puesto 224 en 1998.

De modo que, en conjunto, la IED española en América Latina y el Caribe durante la década de 1990 ha sido muy importante y ha tenido considerables repercusiones. Estos seis aspirantes a actores mundiales, muchos de los cuales son a su vez empresas privatizadas, han aprovechado los procesos de privatización aplicados en varios sectores de servicios de América Latina para expandirse internacionalmente. Han concentrado sus fusiones y adquisiciones en el Mercosur, Chile y los países andinos y, en algunos casos, han utilizado a su favor el hecho de que el Gobierno español sigue siendo un importante accionista de las empresas. Si bien en el ámbito local ha surgido cierta preocupación de que esta acelerada expansión forme parte de la "reconquista española" de sus antiguas colonias, las dificultades más serias que ha planteado este proceso tienen su origen en la fragilidad e imperfección de los marcos regulatorios de los países receptores, los efectos que produce en la competencia y el desafío financiero que entraña una campaña de tan gran escala para estas empresas españolas, dado el pobre desempeño de las economías en que se desarrolla su actividad.

#### **4. Las consecuencias para América Latina de la reestructuración de la industria del vestido de América del Norte**

En general las importaciones de los países industriales han registrado gran dinamismo, y uno de los componentes más destacables han sido las prendas de vestir, cuyas importaciones al mercado de América del Norte han aumentado del 2.5% al 4.7% del valor de las importaciones totales de ese mercado entre 1980 y 1996. Actualmente las importaciones representan más de la mitad de las ventas de prendas de vestir en los

Estados Unidos, pese al uso prolongado de cuotas unilaterales por parte de ese país en el marco del Acuerdo Multifibras y al hecho de que la industria del vestido está entre las que goza de mayor nivel de protección arancelaria en el mercado estadounidense (15.5% en 1997).

Los países asiáticos han estado a la vanguardia del auge de exportaciones de prendas de vestir en todo el

mundo. Varias de las economías de reciente industrialización de Asia (la región administrativa especial de Hong Kong, la provincia china de Taiwán, la República de Corea) han podido desarrollar fuertes industrias textiles y al mismo tiempo desempeñarse como intermediarias de grandes compradores internacionales que se acostumbraron a recurrir a ellas para producir prendas de vestir "de paquete completo" sobre la base de los diseños del comprador, especialmente en los segmentos más dinámicos de la producción del vestido, como la alta costura. Algunas incluso han producido sus propias marcas originales. Otros países asiáticos han hecho las veces de sitios de ensamblaje para estos sistemas basados en intermediarios. En 1996 China ostentó una impresionante participación en las importaciones de todos los grandes mercados, que ascendió al 17.7% en el mercado de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 8.4% en el de Europa, 15.3% en el de América del Norte, y 58% en el de Japón. Sin embargo, este desafío asiático provocó una fuerte reacción de los productores del vestido y algunos compradores de los Estados Unidos, cuya consecuencia más evidente fue que la participación de los países asiáticos en las importaciones de prendas de vestir estadounidenses bajó de 80% en 1980 a 44% en 1996, mientras que la de los países de América Latina saltó de 6% a 28% en el mismo período. En efecto, lo que hicieron los productores y compradores de prendas de vestir de los Estados Unidos fue buscar mayor eficiencia para sus subsidiarias, filiales, asociados y proveedores de América Latina (principalmente México y la Cuenca del Caribe), aprovechando los bajos salarios a fin de competir mejor en el mercado de América del Norte.

Inicialmente las autoridades estadounidenses facilitaron el uso de esta estrategia por parte de las empresas locales del vestido mediante un mecanismo de producción compartida (partida 807 de la Lista de Aranceles de los Estados Unidos, posteriormente partida 9802 del Sistema Armonizado de Aranceles) que permitía la reimportación de productos finales ensamblados en países con regímenes de salarios más bajos a partir de componentes fabricados en los Estados Unidos y disponía la aplicación de derechos solamente sobre el valor agregado fuera de ese país. Los países proveedores de América Latina recibieron acceso preferencial al mercado estadounidense y los gobiernos de estos países completaron la nueva situación competitiva ofreciendo incentivos tributarios y arancelarios en forma de zonas de libre comercio, así como otras ventajas. Entre 1993 y 1997, el total de

importaciones de prendas de vestir que ingresó a los Estados Unidos gracias al mecanismo de producción compartida aumentó de 10% a 21% del total de importaciones de prendas de vestir y un 90% de las importaciones que ingresaron gracias a este mecanismo se originó en México (36.6% durante 1997) y los países de la Cuenca del Caribe (55.9%). Menos del 1% del valor de dichas importaciones procedía de los países asiáticos. Más del 80% de todas las prendas de vestir que México y los países de la Cuenca del Caribe exportaron a los Estados Unidos ingresó mediante el mecanismo de producción compartida.

Las disposiciones del TLC aplicables a las prendas de vestir produjeron una fisura en términos de las consecuencias que tuvo para América Latina la reestructuración de la industria del vestido de América del Norte, dado que el TLC otorga a México ventajas que no comparten los países de la Cuenca del Caribe. Primero, los derechos arancelarios implícitos con que se gravan las prendas de vestir mexicanas son notablemente inferiores (0.9%, comparado con 8.5% para los países del Caribe). En segundo lugar, se imponen menos cuotas para México, que puede realizar ciertos procesos de terminación que aportan valor agregado (blanqueado, tinte, lavado de desgaste con piedra, planchado permanente, etc.). Tercero, según las normas de origen, los insumos mexicanos se consideran insumos del TLC, lo que ha dado lugar al surgimiento de una industria textil y del vestido más integrada. En consecuencia, la participación de México en las importaciones de prendas de vestir de los Estados Unidos se disparó de 7.4% en 1995 a 15.3% en junio de 1999, en tanto la de los países de la Cuenca del Caribe sólo aumentó de 15.7% a 17.9% (y sólo Honduras y El Salvador alcanzaron logros destacables). Así pues, México ha desplazado a China como principal proveedor de prendas de vestir al mercado de los Estados Unidos. La nueva IED en materia de textiles y prendas de vestir ha generado un proceso incipiente de formación de conglomerados, tendencia que resulta particularmente notoria en productos como pantalones de algodón para hombre y mujer, especialmente pantalones vaqueros (rubro en que México tiene una participación superior al 50% en el mercado de importación de los Estados Unidos). Con las nuevas oportunidades que ofrece la producción de "paquete completo" se abre la perspectiva de que México se convierta en el "Hong Kong de América Latina".

Los países de la Cuenca del Caribe han estado atrapados en un modo de entrega al mercado de los Estados Unidos —basado en los bajos salarios, la producción compartida y las zonas de procesamiento

de exportaciones— que no ofrece ninguna de las nuevas ventajas de que goza México en el marco del TLC. Al perder participación en el mercado de importación frente a México, dichos países reclamaron (sin éxito) al Congreso de los Estados Unidos para obtener la paridad con el TLC. Desgraciadamente, las ventajas que el TLC otorga a México no es más que uno de los nuevos desafíos que han de enfrentar los ensambladores de prendas de vestir de los países de la Cuenca del Caribe. El último tramo del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, firmado en el seno del GATT en 1994, estará sujeto a una nueva disciplina comercial (en lugar de las cuotas del Acuerdo Multifibras) a partir del año 2005. A dicho tramo corresponde la mayor parte de las exportaciones de prendas de vestir de los

países de la Cuenca del Caribe. Debido a tal liberalización, los ensambladores de dichos países deberán competir (sin zonas de procesamiento de exportaciones ni preferencias de mercado, y con salarios significativamente superiores) con potencias asiáticas, como China. Mientras México posee una industria textil y del vestido más integrada, en que están apareciendo opciones de paquete completo (aunque aún queda mucho por hacer para aprovechar plenamente las normas de origen del TLC), los ensambladores de prendas de vestir del Caribe muy probablemente enfrentarán una lucha sin cuartel en cuanto a los salarios y los incentivos de IED en esa industria.