

Inversión extranjera en países emergentes y en transición



Samuel Lichtensztein
(coordinador)

Biblioteca
Universidad Veracruzana

Esta obra se encuentra disponible en Acceso Abierto para copiarse, distribuirse y transmitirse con propósitos no comerciales. Todas las formas de reproducción, adaptación y/o traducción por medios mecánicos o electrónicos deberán indicar como fuente de origen a la obra y su(s) autor(es).

Se debe obtener autorización de la Universidad Veracruzana para cualquier uso comercial.

La persona o institución que distorsione, mutile o modifique el contenido de la obra será responsable por las acciones legales que genere e indemnizará a la Universidad Veracruzana por cualquier obligación que surja conforme a la legislación aplicable.

Biblioteca

INVERSIÓN EXTRANJERA EN PAÍSES EMERGENTES
Y EN TRANSICIÓN

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

Raúl Arias Lovillo

Rector

Porfirio Carrillo Castilla

Secretario Académico

Víctor Aguilar Pizarro

Secretario de Administración y Finanzas

Leticia Rodríguez Audirac

Secretaria de la Rectoría

Agustín del Moral Tejeda

Director General Editorial

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector

Secretario Académico

Director de la Facultad de Economía

Samuel Lichtensztein
(coordinador)

INVERSIÓN EXTRANJERA
EN PAÍSES EMERGENTES
Y EN TRANSICIÓN



Universidad Veracruzana
Dirección General Editorial

Biblioteca
Xalapa, Ver., México
2013

Diseño de portada: Queta

Clasificación LC:	HG5993 I58 2013
Clasif. Dewey:	332.0415
Título:	Inversión extranjera en países emergentes y en transición / Samuel Lichtensztein (coordinador); Omar Everleny Pérez Villanueva, Albert Puig Gómez.
Edición:	Primera edición.
Pie de imprenta:	Xalapa, Veracruz, México : Universidad Veracruzana, 2013.
Descripción física:	312 páginas : ilustraciones (algunas en color) ; 21 cm.
Serie:	(Biblioteca)
Nota:	Incluye bibliografías.
ISBN:	9786075022581
Materias:	Inversiones extranjeras--Países en desarrollo. Globalización--Aspectos económicos--Países en desarrollo. Países en desarrollo--Política económica.
Autores secundarios:	Lichtensztein, Samuel, 1934- Pérez Villanueva, Omar Everleny. Puig Gómez, Albert.
DGBUV 2013/49	

Primera edición, 3 de julio de 2013

© Universidad Veracruzana
Dirección General Editorial
Hidalgo núm. 9, Centro
Xalapa, Veracruz, México
Apartado postal 97, CP 91000
diredit@uv.mx
(Tel/fax) 228 818 59 80; 818 13 88

© Universidad Nacional Autónoma de México
Domicilio

ISBN UV: 978-607-502-258-1

Impreso en México
Printed in Mexico

INTRODUCCIÓN GENERAL

Este libro es el resultado de un convenio de cooperación entre la Universidad Veracruzana y la Universidad de La Habana, Cuba. En dicho convenio se definió el tema de las inversiones extranjeras y el desarrollo económico como uno de los puntos seleccionados a investigar. El trabajo se llevó a cabo con la participación, por una parte, de Omar Everleny, director del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana y, por otra parte, de Samuel Lichtensztejn como coordinador del Programa de Estudios sobre Integración Regional y Desarrollo de América-Europa (PIDAE) de la Universidad Veracruzana. A efectos de ampliar el campo de estudio de este tema se invitó a colaborar a Albert Puig, profesor de economía de la Universidad Oberta de Cataluña.

INVERSIÓN EXTRANJERA EN PAÍSES EMERGENTES Y EN TRANSICIÓN, consta de trabajos históricos, teóricos y de análisis de experiencias recientes en materia de inversiones extranjeras directas en países como México, Cuba, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Polonia, República Checa, China y Vietnam.

En términos históricos, en el primer apartado se analizan antecedentes sobre el tratamiento de la inversión extranjera en países latinoamericanos, en el periodo de 1955 a 1975. En esos años, en la mayor parte de la región se distinguieron dos grandes momentos: el primero entre 1955 y 1968, cuando se aplicaron políticas con pocos requisitos o políticas cuasiliberales respecto del capital extranjero en la actividad productiva. Una segunda fase se inicia a finales de la década de 1960 y transcurre hasta mediados de los años 70, en la cual se adoptan políticas de regulación “reactivas” de distinta intensidad

en varios países latinoamericanos, cuyo fin es procurar ciertos objetivos nacionales ante los fenómenos de concentración y salida de recursos originada por las empresas transnacionales. En un extremo figuran los casos de Chile bajo el gobierno de Salvador Allende y de Perú en la administración de Velasco Alvarado; ambos casos se caracterizan por políticas de estatización y negociación agresiva ante el capital extranjero, sobre todo de origen estadounidense. Otras experiencias reactivas aunque menos radicales suceden en esos años en Argentina, Bolivia, Ecuador, Jamaica, Panamá y México.

El segundo apartado aborda la importancia de la inversión extranjera directa en la era de la globalización. Luego de brindar elementos estadísticos sobre la importancia y la evolución de las empresas transnacionales en la economía internacional, el análisis procura una aproximación teórica a los factores que determinan la atracción de los capitales extranjeros a la actividad productiva de los países receptores. Se destacan dos grandes ventajas que pueden atraer a las inversiones extranjeras: las factoriales y las estructurales. Las primeras como resultado de recursos naturales abundantes y el bajo costo de determinados factores de producción. Las ventajas estructurales son las que emanan de la existencia de un tejido industrial denso y avanzado que contribuye a la innovación y a la mejora del desempeño industrial del país receptor.

El tipo de inserción de la inversión extranjera directa en un país responde a una lógica de explotación cuando trata fundamentalmente de aprovechar las ventajas factoriales. Sus efectos son reducidos, sus relaciones con el entorno local son poco numerosas y su permanencia es inestable. En cambio, si esa inserción responde a una lógica de creación de recursos cuando se trata de aprovechar las ventajas estructurales, las empresas extranjeras se benefician de su mayor capacidad innovadora, de flujos de información y de conocimientos adicio-

nales, así como por establecer un amplio abanico de relaciones de cooperación con firmas locales y centros de investigación.

Las empresas transnacionales que dan origen a las inversiones extranjeras directas combinan las dos lógicas antes mencionadas. En una “estrategia global” se busca dirigir la cartera de activos, humanos y físicos, bajo criterios organizativos de flexibilización en materia de dirección, producción, comercialización, inversión y desarrollo ante situaciones cambiantes. Las actividades a desarrollar por las empresas transnacionales y su localización se juzgan por su contribución a la cadena de valor en su conjunto y con una visión de largo plazo. Las sedes sociales o matrices de las empresas transnacionales, su centro neurálgico, es determinante y en general su localización se mantiene en los países de origen, aprovechando las facilidades de comunicación y telecomunicación internacionales. Las sedes regionales, por su parte, juegan un papel de coordinación entre las casas matrices y las filiales.

Los límites de la propiedad en la inversión extranjera directa son en la actualidad más dudosos que en el pasado. Ello es así porque existen acuerdos cooperativos o de red, como las relaciones contractuales con proveedores y clientes, así como el establecimiento de alianzas estratégicas con otras empresas transnacionales. Además de las vinculaciones que implican el intercambio de acciones, existen las vinculaciones que no son accionarias, como la fabricación por contrato, la subcontratación de servicios, la agricultura por contrato, las franquicias, las licencias y los contratos de gestión, entre otras.

El tercer apartado analiza el marco normativo, así como la evolución cuantitativa y cualitativa de las inversiones extranjeras directas en México en el periodo de 1980 a 2011. En el marco normativo es notorio que México ha avanzado en un proceso progresivo y poco selectivo de apertura hacia las inver-

siones extranjeras, ubicándose en un rango que se encuentra entre el nivel de pocas restricciones de los países de la OCDE y un nivel relativamente alto de restricciones por parte de China.

Respecto a la evolución cuantitativa, México tuvo etapas de alto crecimiento entre mediados de los años 90 del siglo pasado y el año 2008, impulsados por el ingreso al GATT y la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, a partir de 2009 y hasta 2012 las inversiones externas directas en el país registraron un marcado retroceso en términos absolutos y respecto al PIB, que se puede atribuir a un bajo crecimiento económico y a los problemas de seguridad. Hay un claro predominio de las inversiones en las manufacturas y en los servicios (en especial los comerciales y los financieros). En su mayoría, las inversiones externas provenían de empresas estadounidenses, aunque luego de la crisis financiera de 2007, su gravitación ha descendido a favor de países europeos y Canadá. Regionalmente las inversiones extranjeras se han concentrado en la zona centro y norte del país.

En lo que se refiere a los aspectos cualitativos de la presencia de las inversiones extranjeras directas en México, una primera aproximación consiste en su aporte tecnológico. En ese sentido, la mitad de esas inversiones, en promedio, se destinaron a ramas industriales de alto nivel tecnológico (computadoras, equipos de audio, video y comunicaciones) y medio alto nivel tecnológico (industria automotriz y productos de la industria química). En esas ramas predominan las empresas maquiladoras de exportación que prácticamente no utilizan insumos nacionales y tienen un muy bajo nivel de valor agregado.

La estructura de media y alta tecnología de las inversiones extranjeras en la manufactura en México es mejor que la del resto de América Latina, donde las inversiones extranjeras en

esos niveles apenas llega a representar una tercera parte del total de inversiones. En cambio, cuando en el análisis se incorporan las inversiones dirigidas a los servicios, los niveles tecnológicos altos y medios disminuyen en México hasta alcanzar un tercio del total, lo que es semejante al porcentaje de esos niveles para el total de las inversiones extranjeras en el resto de la región latinoamericana. Dentro de este panorama cabe destacar el casi nulo aporte de los proyectos de las empresas extranjeras en el país en materia de actividades de innovación y desarrollo.

Por el tipo de inversiones extranjeras directas se observa una clara tendencia al aumento de la reinversión de utilidades, lo que coincide con lo ocurrido en el resto de América Latina. Si se estima el aporte neto de divisas que proporcionan las inversiones extranjeras (restando las remesas de utilidades de las empresas), la conclusión es que dicho aporte es muy bajo o mínimo. No obstante, la actividad exportadora de las maquiladoras en México es superavitaria en materia de divisas y amplia generadora de empleo, sobre todo en la región norte del país.

Respecto al apartado que trata las inversiones extranjeras directas en los países de Europa Central, el trabajo se centra en la presencia de las empresas transnacionales en algunos países europeos del exbloque socialista. En general, estas empresas y sus inversiones se han orientado en su mayoría hacia las exportaciones en industrias de alta y media tecnología (electrónica y automotriz, por ejemplo). En particular, países como República Checa, Eslovaquia, Polonia y Hungría han optado por un modelo de inserción liberal de las inversiones extranjeras (bajo valor agregado y poca interacción con las firmas locales), entre otras razones porque las filiales extranjeras están fuertemente integradas en las redes productivas europeas y, a su vez, hay una ausencia de políticas industriales activas por parte

de esos países receptores. El caso de Eslovenia constituye una excepción, habiendo logrado, aunque relativamente, consolidar empresas locales con proyección regional.

En el apartado final se abordan las inversiones extranjeras directas en economías asiáticas, en particular China y Vietnam, como experiencias valiosas y necesarias para Cuba. En el caso de China se analizan las cuatro etapas de apertura externa que comienzan en 1978 en las zonas costeras, para luego expandirse a sitios interiores de casi todas las regiones y que culmina con el ingreso del país a la Organización Mundial de Comercio. China ha alentado las inversiones extranjeras mediante el establecimiento de Zonas Económicas Especiales, con énfasis en el desarrollo tecnológico, una política tributaria de rebajas de impuestos según el periodo de duración y los sectores de la inversión, así como una política salarial que permite la libre contratación.

El monto de inversiones extranjeras directas en China actualmente sobrepasa los 100 mil millones de dólares anuales. En su mayoría esas inversiones provienen de empresas extranjeras, en particular de Hong Kong (67%), mientras las de Estados Unidos figuran con sólo 4%. Los sectores de actividad de esas inversiones extranjeras se concentran mayoritariamente en la manufactura (51%) y el sector inmobiliario (19%), y su contribución en materia de exportaciones se ha elevado en los últimos años representando ya 55% del total. Pese al alto crecimiento de China en los últimos años aún subsisten problemas estructurales en su proceso de desarrollo, como desigualdad entre las distintas regiones, distribución del ingreso, problemas ambientales y, ocasionalmente, brotes inflacionarios.

En el caso de Vietnam, el país ha realizado grandes reformas tendientes a establecer una economía de mercado con orientación socialista. Para estos efectos se disolvieron las granjas colectivas y promovieron las granjas familiares; se

liberalizaron los precios de los productos, el comercio y las inversiones; se eliminó el monopolio estatal sobre el comercio exterior y se adoptaron medidas de disciplina financiera, cambiaria y fiscal.

Las principales inversiones externas en Vietnam provienen de Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Japón y Malasia. Entre las formas organizativas novedosas resaltan los contratos de construcción de infraestructura, cuyas obras se transfieren al Estado luego de determinado periodo. No obstante, como en China la inversión extranjera directa constituye la forma predominante, las facilidades e incentivos que se otorgan a esa inversión dependen del área de inversión, del capital aportado, de su duración y de su aporte en exportaciones.

Por su parte, en Cuba, el Congreso del Partido Comunista en abril de 2011 aprobó ciertos lineamientos para el ingreso de inversiones extranjeras directas, estableciendo métodos gerenciales, diversificación y ampliación de los mercados de exportación y sustitución de importaciones, aporte de financiamiento a mediano y largo plazo, así como a la fuente de empleo. En ese contexto se han promovido Zonas Especiales de Desarrollo (como en China), fijando criterios para la repatriación de dividendos y rebaja de impuestos según el tipo de inversiones, monto y actividad.

Las formas organizativas más importantes adoptadas para las inversiones extranjeras son las asociaciones económicas internacionales y los contratos de administración hotelera. Las primeras tuvieron su auge entre los años 2000 y 2002 para luego decaer por razones de incumplimiento del objeto social aprobado, pérdidas registradas y no honrar las cifras de exportación acordadas.

Las principales inversiones extranjeras provienen en primer lugar de España, seguida por países como Italia, Canadá, Francia y Venezuela. En su mayoría dichas inversiones están

vinculadas al turismo, al petróleo y a ciertos acuerdos agroalimentarios.

El análisis finaliza destacando aspectos necesarios a tener en cuenta en Cuba, a la luz de las experiencias china y vietnamita. Se dice que estas experiencias fueron en su momento, igual que la cubana, economías subdesarrolladas orientadas al socialismo que no pudieron resolver sus problemas por una planificación centralizada, consecuentemente debieron reconsiderar el mercado y reorientar sus políticas. Entre estas políticas se destacan las siguientes:

- Transformar la agricultura para incrementar la producción y la productividad.
- Eliminar y transformar las empresas públicas ineficientes.
- Reconocer el impacto positivo de las inversiones extranjeras en el crecimiento económico y las exportaciones, a fin de promover un tratamiento pragmático de las mismas con acceso directo al mercado interno.
- Establecer incentivos fiscales selectivos, incentivar reinversiones y su instalación en regiones remotas.
- Concebir las inversiones extranjeras como complemento de las fuentes nacionales de financiamiento.
- Estimular las inversiones de cubanos del exterior, tal como China y Vietnam lo han hecho con compatriotas de ultramar.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS
SOBRE EL TRATAMIENTO
DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA
EN AMÉRICA LATINA, PREVIOS
A LOS PROCESOS DE LIBERALIZACIÓN
(1955-1975)

SAMUEL LICHTENSZTEJN TESZLER

La presencia activa de las inversiones extranjeras en los países latinoamericanos no se dio de manera inmediata a los nuevos lineamientos que caracterizaron la economía mundial después de la Segunda Guerra Mundial. Fueron varios los factores que retrasaron la adscripción del espacio latinoamericano a la expansión de los capitales extranjeros de riesgo.

En primer lugar, las inversiones de las empresas estadounidenses en el exterior (que habían pasado entre 1930 y 1950 a ser mayoría en el total de las inversiones internacionales), así como los planes de asistencia directa de ese país, privilegiaron a Canadá, Europa Occidental y Japón, esto por razones de índole económica, geopolítica y militar.

En segundo lugar, la acumulación de reservas en divisas heredadas durante el conflicto bélico mundial y las mejoras en el poder de compra de las exportaciones, facilitaron durante esos años el comienzo y la prolongación del proceso de sustitución de importaciones en los países latinoamericanos relativamente más avanzados (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Uruguay), sin necesidad de tener el concurso de los capitales externos.

Finalmente, en países como Argentina, Brasil y México, pero también en Bolivia y Guatemala, surgieron reivindicaciones y políticas imbuidas de fuerte nacionalismo que desafiaron al capital extranjero, especialmente al de origen estadounidense.

Hacia fines de la década de los años 50, el proceso industrial de sustitución de importaciones comenzó a presentar obstáculos en su dinámica, mismos que afloraron bajo la forma de problemas de balanza de pagos e inflación. En esas circunstancias fructificaron concepciones según las cuales el proceso de industrialización y la presencia de las inversiones extranjeras dejaron de considerarse antagónicos para ser vistos como complementarios y fueron tratados con escasas restricciones. Las políticas referidas a las inversiones extranjeras entraron en un ciclo que puede denominarse cuasiliberal, amparadas por la apertura externa y enmarcadas en las políticas de estabilización propuestas en esa época por el Fondo Monetario Internacional.

La fase de las políticas cuasiliberales (1955-1968)

América Latina no fue el destinatario principal de las inversiones internacionales estadounidenses en la inmediata segunda postguerra mundial. Pese a que las inversiones a nivel mundial se habían multiplicado casi cinco veces al pasar de 11.8 a 54.8 miles de millones de dólares, entre los años 1950 y 1966, la participación latinoamericana había bajado de 39% a 20% en ese periodo.

Ello no fue obstáculo para que en términos absolutos la inversión acumulada de ese origen en la región pasara de 4.6 miles de millones de dólares en 1950 a 11.4 miles de millones de dólares en 1966. El principal destino de esas inversiones

fue el sector extractivo (petróleo y minería) con 57% en los años 50 y la manufactura con 77% en los años 60.¹

Los países más asociados con la fase de expansión de las inversiones extranjeras en el campo manufacturero latinoamericano, fueron aquellos de mayor poder económico (Argentina, Brasil y México) y en menor medida hubo una reacción positiva inducida por la integración centroamericana.

El caso de Argentina

Durante los años 60 los gobiernos que siguieron a la caída del peronismo trataron a la inversión extranjera de manera muy abierta, aunque condicionada a una previa aprobación oficial. Por oposición a las políticas gubernamentales anteriores no se plantearon límites a la repatriación de capitales ni al giro de ganancias. Las inversiones extranjeras quedaron incluidas en el régimen más favorable de fomento y defensa industrial, además se aprobó una ley de garantía para asegurar a los inversionistas contra los riesgos de inconvertibilidad cambiaria, incluso se crearon oportunidades de inversión en áreas que se encontraban monopolizadas por el Estado (petróleo y electricidad).²

Es importante subrayar que en el sector automotriz se estableció un régimen que garantizaba una estrecha relación de las importaciones requeridas por las inversiones extranjeras en sus planes de producción, con la condición de alcanzar un cierto grado de integración nacional en el curso de cinco años. Frente a los 20 millones de dólares ingresados anualmente, entre 1950 y 1955, se pasó a cifras cercanas a los 500 millones anuales,

¹ Richard S. Newfarmer y Willard F. Mueller, 1975.

² Juan Sourrouille, 1983.

entre 1959 y 1962, de los cuales 70% correspondían a la industria y 20% a la exploración y explotación del petróleo.

En la concepción desarrollista de Argentina, las inversiones extranjeras venían a reforzar el proceso de sustitución de importaciones con ahorro externo, sin que importara su incidencia en la balanza de pagos mientras se introdujera tecnología, se explotaran los recursos naturales, se hicieran inversiones en infraestructura y se apoyara la constitución de una industria pesada (acero, química, maquinaria y equipos). El carácter estratégico del proyecto industrializador garantizaba, desde el punto de vista de los intereses nacionales, el tratamiento casi liberal del capital extranjero. Se afirmaba que "...no hay sino una manera de neutralizar este poder [internacional] de los monopolios y de anular sus efectos negativos, aprovechando los aspectos positivos y oponerse a la estrategia del monopolio: la estrategia nacional...".³

No obstante, las crecientes inversiones extranjeras estimularon una presencia dominante de esas empresas en sectores clave de la estructura industrial.⁴ Su participación en la producción manufacturera argentina se elevó de 18.2% en 1955 a 24.7% en 1962. Aunque las inversiones extranjeras cubrieron todo el espectro industrial, no hubo actividades proyectadas a la exportación, sino que aquéllas se centraron en un mercado interno protegido por altas barreras arancelarias. La modalidad de implantación tecnológica fue repetitiva, basándose en patrones productivos ya desarrollados en el exterior que sólo se ajustaron por razones estrictamente impuestas por las escalas de producción.

Con motivo de la inestabilidad política y la emergencia de una dictadura militar, en 1966 se produjo una reducción del

³ Rogelio Frigerio, 1968.

⁴ Juan Sourrouille, *op. cit.*

ingreso de las inversiones directas en Argentina. En cambio, aprovechando las restricciones crediticias internas y las devaluaciones de la moneda nacional, se produjo una extraordinaria entrada de capitales financieros del exterior que se dirigieron a la compra de empresas nacionales, lo cual hizo que en 1969 el capital extranjero concentrara 27.6% de la producción industrial.

El caso de Brasil

A principios de la década de los años 50 se vivía un intenso proceso de sustitución de importaciones. En el Plan de Metas del gobierno de Juscelino Kubitschek de Oliveira se estableció una política dirigida a la construcción de una industria pesada y de infraestructura. Uno de los pilares de esta etapa de desarrollo brasileño fue el tratamiento, sumamente favorable, que se dio a la entrada de las inversiones extranjeras. En efecto, a partir de 1953 el gobierno de Brasil adoptó una política muy propicia para la incorporación del capital extranjero que contrastaba con la política seguida en años anteriores. “El tratamiento muy favorable a la entrada de capital extranjero hizo posible obtener los recursos externos necesarios al Plan de Metas”.⁵

Fueron varias las disposiciones y mecanismos que estimularon las inversiones extranjeras en Brasil; entre los más importantes destacan: *a)* creación de un mercado cambiario libre para la entrada y salida de capitales, intereses y utilidades, aunque se limitaba la remesa de esos rendimientos a porcentajes no superiores a 8% y 10%, respectivamente; *b)* se permitió a los inversionistas extranjeros la importación de equipos y componentes para la industria automotora; *c)* se brindó asistencia financiera subsidiada por la banca pública

⁵ Carlos Lessa, 1964.

de desarrollo. Los flujos de inversión extranjera se dedicaron en gran parte a la producción manufacturera dirigida hacia el mercado interno, a tal punto que hacia 1960, 33.5% de la producción industrial se originaba por las empresas extranjeras.

Entre 1960 y 1964 el gobierno brasileño rechazó las propuestas del Fondo Monetario Internacional en materia de políticas de estabilización. En esos tiempos la inflación en Brasil —a falta de una reforma fiscal— constituía un mecanismo que favorecía la transferencia de excedentes entre sectores sin afectar al empresariado local ni a las finanzas estatales. “En Brasil no hubo conflicto entre las finalidades de la política proteccionista e inflacionaria y los intereses de los sectores más dinámicos de la clase empresarial”.⁶

Cuando la capacidad de importación disminuyó y la estrategia industrial lo hizo necesario, las inversiones extranjeras fueron atraídas bajo una política formalmente liberal, procediendo en muchos casos por mecanismos de negociación informal con una escala variable de estímulos y ventajas, pero protegiendo los intereses de la burguesía industrial local.

Con el golpe militar de 1964, Brasil se alineó finalmente en el marco de una política ortodoxa de estabilización, con una fuerte devaluación de su moneda y una contracción del crédito interno y del gasto público. Se modificó el tratamiento de las inversiones extranjeras en beneficio de las mismas; por ejemplo, se suspendieron los límites existentes a las remesas de utilidades, aunque se aprobaron impuestos a las que excedieran 12% del capital y reinversiones. Además, se firmó un acuerdo que brindaba garantías especiales a los inversionistas estadounidenses. Como ocurrió en esos mismos años en Argentina, la industria brasileña sufrió un agudo proceso de

⁶ *Idem.*

concentración productiva y una notoria desnacionalización en la propiedad empresarial, como lo demuestra el hecho de que hacia 1968 las empresas extranjeras dominaban ya 42% de los activos de la industria y 50% de las ventas de ese sector.

Entre 1964 y 1968 se produjo una mayor diversificación geográfica en el origen de las inversiones extranjeras en Brasil. Los activos acumulados de origen estadounidense ascendieron entonces a 36% del total, en tanto las inversiones europeas y japonesas se aproximaban a 45%, dominando actividades básicas como la producción automotriz, de bienes de consumo duraderos, de productos químicos y de productos metálicos.

El caso de México

En el curso de la década de los años 60 México avanzó en un proceso de industrialización sustitutiva de importaciones con base en la dinámica de ciertas actividades dedicadas al mercado interno, en particular de aquellas que integraban los complejos productivos de bienes de consumo duradero. Aunque la política económica en ese país continuó bajo orientaciones proteccionistas, esa etapa se caracterizó por una estrategia de crecimiento no inflacionario y una política abierta de tipo de cambio fijo, protegida por tasas de interés atractivas y libertad en materia de endeudamiento externo.⁷

Una política de tono liberal permitió que las inversiones extranjeras se extendieran a todo tipo de actividades, salvo las explícitamente reservadas al Estado o a empresarios locales. Entre esas actividades reservadas figuraban la industria eléctrica, la industria petrolera y petroquímica, la minería, los ferrocarriles, las telecomunicaciones, la propiedad de la

⁷ Antonio Ortiz Mena, 1969.

tierra y la actividad bancaria, salvo la concesión otorgada al Citibank y la posibilidad de los bancos extranjeros de abrir oficinas de representación. Las inversiones extranjeras en la industria automotriz estaban sujetas a una reglamentación que establecía el contenido nacional de su valor agregado, los compromisos de exportación y la necesidad de participación nacional para acogerse a los beneficios fiscales.

Para explicar la relativa inconsistencia entre un tratamiento liberal hacia las inversiones extranjeras, por un lado, y las puntuales medidas de nacionalización y estatización de actividades básicas, por el otro, se esgrimen razones ideológicas y, en particular, la alta sensibilidad y conflictividad política que provocaban esas inversiones en México luego de la Revolución Mexicana y la Expropiación Petrolera. En esa época, la vigencia y vigor del nacionalismo mexicano interponía límites y requisitos para coexistir con el capital extranjero.⁸ Esos límites y requisitos no obstaculizaron el poder creciente de las inversiones extranjeras (80% de origen estadounidense) en la economía y, en especial, en la estructura industrial mexicana.

Así, mientras en el transcurso de la década de los años 50 el capital extranjero acumulado pasó de 566 millones a 1,081 millones de dólares (60% de ese monto se dirigía a las manufacturas), en la década siguiente el capital extranjero acumulado se elevó a 2,820 millones de dólares (tres cuartas partes del mismo se concentraba en el sector manufacturero). A comienzos de los años 70, 35% de la producción industrial provenía de las empresas extranjeras hacia ramas como las del tabaco, equipos de transporte, productos de hule, productos químicos y maquinaria eléctrica y no eléctrica.⁹

⁸ Miguel S. Wionczek, 1967.

⁹ Richard S. Newfarmer y Willard F. Mueller, *op. cit.*

A la par de la mayor presencia de las inversiones extranjeras en México, en esos años se observó un mayor grado de concentración que esas inversiones provocaban en los mercados en que participaban. Así lo demuestra el hecho de que mientras hasta 1956, 73% de las filiales norteamericanas radicadas en México respondían a nuevas instalaciones, para el año de 1967 esa proporción bajó a 34%, lo que ponía al descubierto una tendencia creciente de adquisición de empresas locales por parte de capitales externos.¹⁰

El caso centroamericano

En los albores de 1960 se formalizó la constitución del Mercado Común Centroamericano (MCCA), compuesto por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, países con un grado de industrialización muy bajo. El MCCA pretendía promover un proceso de industrialización, no por la vía de la sustitución de importaciones, sino a través de la integración y el comercio intrarregional. Esa industrialización tardía fue una respuesta al agotamiento del patrón de acumulación agrícola y al tipo de inversiones extranjeras que caracterizaban a los países centroamericanos. En efecto, las inversiones extranjeras (90% de las empresas estadounidenses) estaban ligadas a los enclaves bananeros o a los servicios públicos (comunicación, ferrocarriles y energía).¹¹

En ese contexto, una visión modernizante y promotora del capital extranjero empezó a manifestarse en torno a nuevas fuerzas sociales que participaban en el poder, como las vinculadas al comercio, las finanzas y a una incipiente

¹⁰ Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, 1976.

¹¹ Gert Rosenthal, 1980.

manufactura, aunque sin desplazar a la aún férrea hegemonía oligárquico-militar.¹²

En la integración centroamericana, salvo algunos roces originados por la competencia con unas pocas actividades desarrolladas por capitalistas locales, la inversión extranjera pudo avanzar sin mayores condiciones o restricciones nacionales. Esa política casi liberal no fue formalizada plenamente, los países centroamericanos se limitaron a reconocer la utilidad de las inversiones extranjeras desde que éstas se canalizaron a sectores productivos.

Con pocas excepciones —como la legislación bancaria y controles cambiarios en El Salvador y Costa Rica, pequeño comercio en El Salvador y Honduras, construcción de viviendas y transporte terrestre en Guatemala—, el capital extranjero tuvo los mismos privilegios y obligaciones que el de origen nacional en los cinco países centroamericanos. La única disposición que persiguió una cierta programación de las actividades de las empresas extranjeras fue el polémico y frustrado Régimen de Industrias de Integración, que vinculaba el otorgamiento de incentivos fiscales y de protección a la industria para establecerse en un país con ciertos compromisos de producción y precios, cuyo cumplimiento permitía a la empresa extranjera acceder a la totalidad de la demanda centroamericana.¹³

La apertura a las inversiones extranjeras fue más que suficiente para atraerlas de modo que su acumulación pasó de 388 a 755 millones de dólares, entre 1959 y 1969. En su mayoría esas inversiones eran estadounidenses, orientadas a la industria, en ramas como la alimentaria, agroindustrial, quimicofarmacéutica y otras de transformación ligera.¹⁴

¹² Edelberto Torres Ribas, 1970.

¹³ Hernán Guerrero, 1974 y Constantino Vaitos, 1974.

¹⁴ Donald Castillo Rivas, 1980.

No obstante, la aplicación diferencial de las políticas impositivas, arancelarias y crediticias al capital extranjero por parte de los países centroamericanos, enturbió el proceso de integración centroamericano y motivó conflictos entre países y en su interior. Por ejemplo, en 1970 Nicaragua no gravaba las remesas por concepto de utilidades, regalías y asistencia técnica de las empresas extranjeras, en tanto Honduras y Costa Rica lo hacían a niveles muy bajos y Guatemala aplicaba impuestos promedio de 10% y El Salvador de 30%.

La competencia en materia de incentivos fiscales fue otra fuente de conflictos entre los países. La posición de Nicaragua al respecto fue motivo de continuas tensiones, ya que ese país registraba un importante déficit en el MCCA que lo llevó —con autorización de los otros países— a elevar los aranceles para las importaciones de terceros países y, en particular, para artículos de carácter suntuario.

Finalmente, aprovechando su amplio acceso al crédito interno e internacional, así como la ausencia de normas en materia de asociación de capitales, las empresas extranjeras pudieron aumentar el grado de concentración en los activos industriales mediante una activa política de absorción de empresas locales.

La fase de las políticas reactivas (1968-1975)

El periodo que transcurrió entre finales de 1970 y la primera mitad de 1980 fue de lo más heterodoxo en cuanto a los lineamientos de la política económica en América Latina, en especial en lo referente a los modos de encarar el tratamiento de las inversiones extranjeras. El sucesivo surgimiento de regímenes, como los de Velasco Alvarado en Perú y Omar Torrijos en Panamá (1968), Juan José Torres en Bolivia (1970), Sal-

vador Allende en Chile (1971), Rodríguez Lara en Ecuador (1972), José Cámpora y Juan Domingo Perón en Argentina (1973), así como el de Michael N. Manley en Jamaica, años después, puso de relieve las inflexiones nacionalistas que aparecieron en esos países y que reaccionarían ante las políticas cuasiliberales precedentes. Los cambios parciales de dirección o estilo que se verificaron en esos años, en México, Venezuela y Brasil, configuraron experiencias que también pusieron en cuestionamiento, en mayor o menor medida, las políticas de apertura al capital extranjero aplicadas hasta entonces.

No hay duda que la simultaneidad histórica de este tipo de respuestas, en numerosos países latinoamericanos, se originó por circunstancias económicas y políticas internas y externas. Entre las internas cabe mencionar, entre otros hechos, el denominado “cordobazo” argentino en 1968, las disputas teñidas de ribetes escandalosos en la negociación de una corporación petrolera en Perú, los sorprendivos disturbios en México en 1968 y los antecedentes propios del triunfo socialista de Allende en Chile. En el plano externo se debe citar el deterioro de la hegemonía estadounidense, que en lo político se reflejó en el fracaso de la guerra de Vietnam, en lo económico la devaluación del dólar, la cuadruplicación del precio del petróleo y la pérdida relativa de participación de ese país en los flujos de inversión a nivel mundial (si era de 60% en 1960, hacia mediados de los años setenta era inferior al 50%). En América Latina, como área de destino de las inversiones estadounidenses, esa caída fue aún mayor: de 28% en 1960 pasó a ser de 20% en 1970 y de 15% en 1975.

A continuación se detallan las características de las políticas reactivas ante el capital extranjero en esos años, tomando como ejemplos representativos: la experiencia agresiva de Perú y Chile, las políticas activas del Pacto Andino y México, finalizando con la política defensiva de Argentina.

*El caso peruano y chileno como políticas de estatización
y negociación agresiva*

En Perú, el régimen de facto del general Velasco Alvarado, que se inició el 3 de octubre de 1968, se adhirió desde un comienzo a tesis radicales frente al capital extranjero. Se afirmaba:

...la inversión privada extranjera, si bien crea formas de modernización económica, sirve en las actuales condiciones como mecanismo de succión de la riqueza de los países latinoamericanos. Paradójicamente, pese a nuestra condición de naciones en vías de desarrollo, somos en realidad exportadores de capitales y financiadores del espectacular desarrollo de los países altamente industrializados...¹⁵

El fuerte acento que ponía el gobierno revolucionario de las fuerzas armadas que presidía Velasco Alvarado, lo llevó a tratar de reemplazar o coparticipar en la propiedad de las empresas extranjeras existentes y futuras. Cabe mencionar que en 1968 esas empresas controlaban 87% del capital en los sectores minero y petrolero y 37% en la industria manufacturera. En el marco de esa política de no exclusión, pero sí de firme regulación y negociación por la vía preferente de la propiedad, es que debe entenderse la estrategia del gobierno de Velasco Alvarado ante las empresas extranjeras. Esa política estuvo sujeta a vaivenes muy ligados a la evolución de la economía peruana y, sobre todo, al desarrollo y posibilidades de su balanza de pagos. Se puede señalar que las debilidades financieras que comenzaron luego de 1973 gravitaron claramente en su margen de negociación. Ante las crecientes dificultades financieras del gobierno

¹⁵ Juan Velasco Alvarado, 1969.

peruano y las presiones externas –en particular estadounidenses–hubo una tendencia progresiva a adoptar una posición menos agresiva y a ceder ante las empresas extranjeras.

Pese a los tajantes pronunciamientos sobre las inversiones extranjeras, no es posible deducir una voluntad del gobierno peruano de excluirlas del escenario nacional. Incluso en momentos tan conflictivos como fue el acto inicial de ocupación militar y expropiación de las instalaciones de la Internacional Petroleum Corp. (IPC), en octubre de 1969 –lo que provocó la aplicación de la enmienda estadounidense Hickenlooper y un bloqueo de créditos externos–, se seguía afirmando “...los postulados de la Revolución no sólo respetan sino que alientan la inversión foránea, siempre que esté acorde con la legislación e intereses de Perú...”¹⁶

Incluso, aún antes de la decisión de estatizar las corporaciones mineras Cerro de Pasco y Marcona Mining, esas filiales extranjeras habían ofrecido traspasar sus activos. En esos casos había elementos de juicio para apoyar esa actitud por parte de los viejos enclaves mineros. Entre esos factores cabe mencionar, en esos años, la baja de los precios de sus materias primas, la mayor competencia internacional, la apertura de otras fronteras de explotación más rentable y la mayor concentración de recursos en el dominio tecnológico y en otras etapas del complejo minero-metalúrgico.¹⁷ Lo anterior tendería a demostrar que el control estatal peruano de la instancia extractiva (primera del complejo productivo) no era totalmente contradictoria con los intereses de las empresas extranjeras, salvo en lo relativo a los nuevos grandes proyectos, como el cuprífero de Cuajone (encabezada por Southern Peru Copper).

¹⁶ Juan Velasco Alvarado, 1968.

¹⁷ Juan C. Bossio, 1979.

No obstante, en 1975, luego de un largo periodo de negociaciones infructuosas, la expropiación intempestiva de la empresa minera Marcona, realizada por el gobierno peruano, llevó a esa empresa extranjera a promover el bloqueo de los mercados para el hierro peruano. Esta situación llevó a que el gobierno estadounidense participara para que se concediera un préstamo a Perú para refinanciar su deuda con la empresa, crédito que se cancelaría parcialmente con ventas de hierro a precios subsidiados.

El acuerdo Greene-De la Flor, hecho entre los gobiernos de Estados Unidos y Perú, fue utilizado para facilitar el arreglo financiero con varias empresas mineras expropiadas y, a su vez, financiar el Proyecto Cuajone. Respecto a este proyecto, 29 bancos canadienses, europeos, japoneses y estadounidenses, así como el Eximbank (Export-Import Bank de los EE. UU.) supeditaron sus préstamos a contratos de producción a un plazo de 15 años y a precios determinados por los compradores, sorteando de ese modo la norma legal que establecía el monopolio estatal de la comercialización y refinación del cobre y la prohibición de suscribir contratos con esa mecánica de precios. El gobierno peruano logró finalmente obtener ciertas cuotas de la producción de cobre de Cuajone para ser refinadas en el país, aunque reasignando sus posiciones en la minería por las presiones externas y sus propias debilidades financieras.

En cuanto al petróleo, la espectacular expropiación de la Internacional Petroleum Corporation fue la carta de presentación del régimen de Velasco Alvarado. Éste suprimió el sistema de concesiones y reservó con carácter exclusivo la refinación y comercialización del petróleo y la industria petroquímica básica, a la vez que creó la empresa pública Petroperú. Empero, posteriormente los problemas financieros y la gran extensión del territorio que debería de explorarse condujo al gobierno a establecer ciertas condiciones que favorecieron el reingreso de

empresas extranjeras al país. Las características de los nuevos contratos celebrados fueron, en términos generales, iguales a las establecidas en la legislación petrolera anterior, por lo tanto, garantizaba la explotación del sector energético durante el plazo necesario para recuperar la inversión y obtener utilidades razonables. La mayor diferenciación entre ambos regímenes se dio en cuanto a la distribución de utilidades; mientras en los nuevos contratos (denominados “modelo peruano”) se fijaba como retribución al contratista 50% de los hidrocarburos producidos, la legislación anterior establecía la distribución de utilidades en función de un cálculo hecho por el concesionario.

En resumen, en el plano petrolero, pese a fuertes pronunciamientos, tanto los problemas de financiamiento como la orientación que tomaron las relaciones con las empresas extranjeras debilitaron el grado de control del Estado peruano sobre el complejo energético, que fue en mayor proporción que el sufrido en el complejo minero.

Finalmente, el gobierno de Velasco Alvarado señalaba la industrialización como el objetivo final en el camino de la independencia nacional. Por un lado, se establecía la necesidad de profundizar en el proceso de sustitución de importaciones y, por el otro, se aludía a la exigencia de una mayor participación y control de las empresas industriales, habida cuenta del claro dominio que las empresas extranjeras tenían en el sector. Así, se alentaba la asociación o transformación de las empresas manufactureras en empresas mixtas, de acuerdo con el régimen que el Pacto Andino había establecido al respecto. Con ese objetivo de control nacional de las empresas, el gobierno peruano implantó la Comunidad Industrial, consistente en participación laboral financiada por deducciones sobre las utilidades de dichas empresas. La aplicación de esa norma con la cual se debía proceder a convertir determinadas empresas en mixtas, debía producirse en un plazo de 15 años.

En la práctica sólo se pudo avanzar parcialmente en esa dirección. La posición de apoyar a la burguesía nacional, como protagonista en el desarrollo industrial, se desvaneció cuando el gobierno peruano fue asumiendo de manera progresiva el papel de contraparte principal en las negociaciones con las empresas extranjeras.¹⁸ La presencia decisiva del Estado es evidente cuando se observa que las empresas mixtas más importantes que pudieron constituirse fueron aquellas que asociaron al sector público con el capital extranjero (p. e. Bayer, Tractores Andinos, Motores Diesel Andinos y Máquinas y Herramientas Andinas). La idea inicial de coparticipación del capital local con el capital extranjero fue dando paso a *joint ventures*, en donde el primero era suplido por el Estado a través de sus empresas públicas.¹⁹

Por su parte, el Estado peruano decidió reservar para sí las industrias básicas, tales como la siderurgia, química básica, metalurgia no ferrosa, fertilizante, cementos y papel. Por esa razón, las empresas extranjera instaladas en esas ramas debieron firmar contratos con el Estado para hacer efectiva la transferencia de sus activos.

Todas esas medidas incidieron en la participación de las empresas extranjeras en el sector industrial. Antes del régimen de Velasco Alvarado la participación de empresas extranjeras en el sector industrial era del orden de 7.3% del PIB, y al final de ese gobierno había descendido a 4.7%.²⁰ Ese descenso coincidía

¹⁸ “Bajo un régimen militar, con un Estado fuerte y un gobierno cerrado, la asociación directa entre capitalistas locales y extranjeros deja de tener importancia. La situación política hace que el nexo intermediador se traslade del gremio al Estado, del contacto directo y en privado del capitalista nativo con el poder público al contacto directo y en privado del capital extranjero con los detentadores del poder” (F. Durand, 1982).

¹⁹ Lynn Krieger Mytelka, 1979.

²⁰ E. V. K. Fitzgerald, 1979.

con un incremento de la participación estatal que avanzó de 0.4% a 4.7% del PIB, en igual periodo. Pese a la declinación en el producto industrial las empresas extranjeras retenían su poder concentrador en el producto industrial. Así, entre 1971 y 1974 la presencia de un establecimiento con capital extranjero entre los cuatro establecimientos líderes en 78 grupos industriales se mantenía al mismo nivel.²¹

El caso de Chile

En el caso de Chile, la Unidad Popular con la figura de Salvador Allende como presidente de la República gobernó el país desde el 4 de noviembre de 1970 hasta el 11 de septiembre de 1973 bajo una concepción que se denominó “la vía chilena al socialismo”, la cual criticaba el desarrollo capitalista que había experimentado el país. Entre otros aspectos esa concepción se centraba en atacar la dependencia que el país tenía con el capital extranjero, provocando la desnacionalización de la economía.

Varios indicadores abonaban en ese sentido, por ejemplo, en 1968 de las 100 mayores empresas en el país, 61 tenían participación de capital extranjero. En ese mismo año se afirmaba que ese capital controlaba mineras estadounidenses que concentraban toda la producción de cobre y representaban 60% de las exportaciones. Esta situación se reflejaba en el balance de pagos, ya que en el periodo comprendido entre 1950 a 1967 las rentas enviadas al exterior totalizaban 20% de los ingresos corrientes de divisas. En ese mismo periodo los pagos por depreciaciones y amortización de deudas se habían multiplicado por diez.²²

²¹ Clara Ogata Shimokawa, 1981.

²² Pedro Vuscovic, 1989.

En el marco de una política que tenía como finalidad una mejor distribución del ingreso, tres fueron los grandes objetivos que encabezaron la estrategia económica del gobierno socialista de Allende. Un primer gran objetivo fue la nacionalización de la minería del cobre. El segundo fue definir las distintas áreas de propiedad: el área de propiedad social bajo la égida del Estado que sería líder en el proceso de desarrollo económico; el área mixta (estatal y privada), en la que se concretaron pocos acuerdos entre el gobierno y algunas empresas automotrices; así como el área privada. El tercer objetivo fue dirigido a profundizar en el proceso de Reforma Agraria, con un reparto de tierras que bajo el gobierno de la Unidad Popular alcanzó 6.4 millones de hectáreas.²³

El área de propiedad social se constituyó entonces con las empresas que ya pertenecían al Estado y con aquellas que serían estatizadas, intervenidas o requisadas por considerarse sectores clave en la economía, como las de la minería, así como con aquellas que presentaban un alto grado de monopolio, además del sector bancario y las actividades de distribución, energía y transporte.

En consonancia con esta estrategia se estatizaron las cupríferas estadounidenses Anaconda Company, Kennecott Copper Corp., las minas de Chuquicamata, El Salvador y El Teniente; también sufrieron estatización otros minerales como el hierro, carbón y el salitre; asimismo, empresas productoras de acero y cemento, empresas textiles, cerveceras, electrónicas y de manufactura del cobre. Además, se adquirieron 16 bancos comerciales mediante la compra de acciones y se nacionalizó la International Telephone and Telegraph (ITT), a quien se le retiró la concesión por conductas ilegales. Por otra parte, se

²³ Esteban Soms García, 2010.

fijaron límites estrictos a la propiedad agraria y numerosas empresas privadas fueron requisadas o intervenidas, llegando a representar 3% del sector.²⁴

En resumen, hacia mediados de 1973 el gobierno había concentrado un importante poder económico. En la minería controlaba 85%, en la industria 40% (retenía en su poder 507 empresas de las cuales 259 habían sido intervenidas), en la banca 85%, así como 70% en los sectores de transportes y comunicaciones.²⁵

El proceso de indemnización de las grandes mineras estadounidenses dio lugar a un importante litigio, entre otras razones porque según el gobierno dicha indemnización quedó sujeta a un descuento por ganancias excesivas producidas durante varios años. Empresas como Kennecott y Anaconda se negaron a aceptar la estatización y solicitaron embargar las exportaciones de cobre. Los miembros del gobierno estuvieron de acuerdo con la estatización, pero consideraron que logrado ese objetivo no era conveniente introducir como problema adicional la cuestión de la compensación y que debía ponerse más atención en los problemas de la organización en materia productiva.²⁶

La reacción del gobierno de los Estados Unidos fue inmediata, vetando créditos a Chile en organismos financieros del gobierno estadounidense y en multilaterales como el Banco Mundial y tratando de presionar económica y políticamente al gobierno de la Unidad Popular, manipulando el precio del cobre. Ello determinó serias dificultades de financiamiento externo para el régimen chileno, que junto con problemas de organización productiva, abastecimiento e inflación, asfixiaron la economía

²⁴ José Cademartori, 2000.

²⁵ Felipe Larraín y Patricio Meller, 1990.

²⁶ Sergio Bitar, 1986.

chilena, de por sí ahogada por factores políticos internos y externos que desencadenaron el golpe militar de septiembre de 1973.

Las políticas activas del Pacto Andino y México con muchos requisitos

La integración subregional andina

Hasta el retiro de Chile en 1976, la subregión andina comprendía a Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en un contexto de regímenes nacionalistas y de una decadencia en la hegemonía estadounidense. La especial atención que el Pacto Andino brindó a las relaciones con las empresas extranjeras contrastó con la política cuasiliberal que había caracterizado permanentemente al Mercado Común Centroamericano. La búsqueda de un cierto equilibrio entre los países miembros, con desigual grado de desarrollo productivo y diferente peso de las burguesías nacionales, se reflejó en las medidas adoptadas y en *impasses*, crisis, deserciones y readecuaciones en la marcha del Pacto Andino.

Con el programa de liberación comercial, el objetivo fue abatir gradualmente los aranceles entre los países miembros. Entre 1969 y 1980 el comercio intrarregional se había multiplicado por quince. Pese a ese crecimiento, ese comercio apenas representaba 4% del intercambio externo global de los países del Pacto Andino. El establecimiento de un arancel externo común también fue proyectado como un proceso paulatino.²⁷ Sin embargo, el resultado final fue la aplicación de “franjas arancelarias” que serían manejadas por los propios países,

²⁷ Isidro Parra-Peña, 1983.

pero debiendo respetar niveles máximos y mínimos de protección.²⁸ Las medidas del Pacto Andino que mayor preocupación despertaron por parte del capital extranjero fueron, sin duda, los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) y la Decisión 24 o Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías.

Los PSDI buscaban alcanzar una mayor expansión, especialización y diversificación de la actividad industrial, lograr un máximo aprovechamiento de los recursos de la región y las economías de escala, así como distribuir con mayor equidad los beneficios de la integración manufacturera. Con base en esos propósitos se establecieron pautas de localización y producción de las nuevas plantas industriales, ello en determinadas ramas como la metalmecánica, la siderurgia y la automotriz. Con estas acciones se pretendían diseñar criterios que superaran los inconvenientes advertidos en los acuerdos de complementación industrial de la ALALC, mismos que habían servido para que las empresas extranjeras manejaran a su antojo la división de mercados cayendo en la total ineficacia del régimen de industrias integradas del mercado común centroamericano.

Mientras tanto, la Decisión 24, aprobada en diciembre de 1970, resultó ser una medida de gran trascendencia en sus comienzos y "...el elemento más importante para la cohesión del Grupo Andino y para su viabilidad en sus primeros años de existencia...".²⁹

En lo fundamental, la Decisión 24 preconizaba los siguientes objetivos: *i*) estimular la formación de capital en los países receptores y facilitar la amplia participación del capital nacional en el proceso de integración; *ii*) evitar distorsiones en la

²⁸ Alicia Puyana, 1980.

²⁹ Vaitsos, *op. cit.*

integración, originadas en las condiciones de funcionamiento de las inversiones extranjeras; *iii*) coordinar las inversiones extranjeras directas con los planes de desarrollo en los países y otorgar estabilidad a aquellas empresas que contribuyeran a su mejor éxito y; *iv*) facilitar el uso de tecnología moderna, evitando las limitaciones dadas en la distribución y venta de la correspondiente producción.³⁰

Los principales mecanismos o medidas que se correspondían con el logro de los mencionados objetivos fueron:

- Cada proyecto de inversión extranjera debía ser autorizado expresamente y registrado por la autoridad nacional competente.
- Se recomendaba excluir la inversión extranjera de sectores tales como las industrias extractivas, los servicios públicos, el sector financiero y los medios de comunicación, entre los más importantes.
- La reinversión de las utilidades que excediera 5% del capital requeriría también de autorización explícita y de su consiguiente registro.
- Se prohibía la adquisición de empresas nacionales ya instaladas, excepto en circunstancias especiales, por ejemplo, en caso de peligro de quiebra.
- Las empresas extranjeras sólo podrían acceder al crédito nacional de corto plazo.
- Como principio general se establecía que tanto las empresas extranjeras nuevas como las ya existentes, deberían convertirse o transformarse gradualmente en compañías total o mayoritariamente nacionales, esto en un periodo de 15 años o de 20 años –en los casos

³⁰ Mytelka y Ernesto Tironi, 1977.

de Bolivia y Ecuador—, si pretendían usufructuar los beneficios arancelarios en el comercio interregional.

- Se garantizaba el libre acceso al mercado oficial cambiario para la repatriación del capital extranjero. Se podía repatriar hasta 14% del capital por concepto de utilidades, luego de pagar la tributación normal en cada país.
- Se regulaba la transferencia de tecnología extranjera, el pago de regalías y los préstamos externos. En ese sentido, en particular se prohibían los acuerdos que obligaran a las empresas a obtener servicios de una fuente determinada o que limitaran sus derechos a exportar sus productos a cualquier parte del mundo.

La reacción de las empresas extranjeras, especialmente las de origen estadounidense, fue desfavorable a este cambio de reglas de juego que conducían al cumplimiento de un código de conducta. Las empresas norteamericanas percibían ese cambio como consecuencia de un proceso de creciente nacionalización de recursos básicos —como los que tenían lugar en esos años en Chile y Perú— y el aumento de la competencia de empresas de otros países en actividades sobre las cuales ejercían un dominio casi monopolístico. Un ejemplo de ese rechazo lo evidenció la actitud hostil de Chrysler hacia el programa sectorial automotriz y las continuas críticas emanadas del Council of the Americas, organismo representativo de los inversionistas estadounidenses.

Las posiciones de los encargados de las filiales de empresas de ese país en la región eran más agresivas que las asumidas por los altos mandos de las casas matrices que tenían un tono más cauteloso al respecto.³¹ Esa actitud se basaba en que

³¹ Gabriel Misas Arango, 1983.

la puesta en marcha de la Decisión 24 implicaba tiempos de mediano plazo en cuyo curso podrían aparecer fallas de disciplina comunitaria al buscar cumplir con las nuevas medidas. Mientras tanto se mencionaba:

...Bolivia, Chile y Ecuador habían suavizado los postulados de esa Decisión, mientras Perú y Venezuela continuaban siendo muy afines a la misma y Colombia se mantenía en una posición intermedia, pero inclinándose hacia un eventual desacuerdo con la misma...³²

La salida de Chile del Pacto Andino, en 1976, constituyó un hito en esa misma dirección, no sólo porque se separó de la filosofía que inspiró dicho Pacto, sino porque puso de manifiesto las disidencias y ambigüedades sobre el régimen inicialmente aceptado por el resto de los países miembros.

En efecto, la Decisión 103 del año 1975 vino a materializar el ablandamiento en las condiciones bajo las que debían operar las empresas extranjeras en los países del Pacto Andino y aproximarlas a como venían operando en la realidad. En dicha Decisión se estableció, respecto a las empresas extranjeras, elevar el límite de remisión de sus utilidades de 14% a 20%, y el coeficiente de reinversión de 5% a 17%, así como permitir contraer créditos de corto y mediano plazo. Además, se aclaró que la transformación de una empresa extranjera en nacional o mixta podía realizarse como resultado de una ampliación del capital, reconociendo como inversiones nacionales a las de propiedad de inversionistas subregionales. Esta Decisión significó, en los hechos, un giro en la política de nacionalizar

³² Roger W. Fontaine, 1977.

empresas bajo control extranjero y alentar regímenes más flexibles de *joint ventures*.

La evolución de las inversiones extranjeras en el Pacto Andino, pese a las normas que pretendieron regular su presencia y funcionamiento, mantuvieron su dinámica en esa subregión. Su ritmo de crecimiento promedio en el periodo 1971-1977 fue de 7.6%, aunque de manera irregular. En 1977 llegó a presentar un monto acumulado de 8,565 millones de dólares, de los cuales menos de una cuarta parte de las inversiones extranjeras estaba invertida en el sector industrial.

En otro plano, en la práctica hubo un generalizado rechazo al convenio de transformación de las filiales extranjeras en mixtas. En 1979, por ejemplo, hubo apenas 109 contratos de transformación firmados y 33 rescindidos. La comparación entre las estructuras de propiedad, antes y después del Acuerdo Andino, permite apreciar que no hubo diferencias significativas luego de cinco años de la aplicación de esa norma. De las 506 filiales activas antes del Pacto, 12.5% estaban bajo propiedad privada minoritaria y 87.5% bajo control mayoritario extranjero. En el periodo posterior al Pacto, de 793 filiales, para las cuales había información, esos porcentajes se situaron en 16% y 84%, respectivamente.

Cabe señalar que en las filiales extranjeras, ya sea por estrategias de las propias empresas o por un tratamiento más agresivo de algunos gobiernos andinos, hubo una relativa retracción de inversiones en el sector extractivo a favor del manufacturero y una presencia creciente de empresas europeas y japonesas, en detrimento de las de origen norteamericano.³³

En este sentido, el comportamiento de las filiales estadounidenses fue reticente y contribuyó al pobre resultado de la

³³ Mytelka, *op. cit.*

política de transformación del control de la propiedad, tampoco se pudo avanzar en el campo del control tecnológico. En cambio, se mostró una tendencia descendente en las remesas por concepto de dividendos y utilidades, aunque algunos autores relativizan ese resultado ante la existencia de mecanismos alternativos para realizar esos giros.³⁴

Un balance preliminar de la experiencia del Pacto Andino en los años 70, en lo concerniente a la regulación activa del capital extranjero, difícilmente se puede disociar de la suerte corrida por el proceso de integración propiamente dicho. La voluntad política subregional de sujetar la inversión extranjera a determinados lineamientos nacionales tuvo como premisa e instrumento fundamental la fuerza negociadora que implicaba la unificación del mercado andino y la armonización de sus políticas económicas. Sin embargo, las fallas y contradicciones observadas en el cumplimiento de los principios de mayor autonomía, obedecieron a debilidades intrínsecas dentro del Pacto Andino, más que a la resistencia mostrada por las empresas extranjeras. Entre esas contradicciones deben mencionarse las discrepancias existentes entre los propios países y la necesidad de llegar a acuerdos internos no siempre compatibles con la adecuada asignación de recursos y regulación de las inversiones extranjeras.

En esos años hubo un fuerte incremento de bancos y corporaciones financieras internacionales que daban posibilidades de acceso al mercado de capitales externos. Como lo ilustra el caso peruano, las políticas de los países del Pacto Andino respecto a las empresas extranjeras acentuaron su conservadurismo y cautela cuanto más deficitarias eran sus balanzas de pagos y más necesarios y estratégicos resultaban sus vínculos con esos crecientes mercados internacionales de capital.

³⁴ Gabriel Misas, *op. cit.*

Las limitaciones que evidenciaron las políticas explícitas al atenuar el liderazgo del capital extranjero en las economías andinas, no fueron contrarrestadas por las posiciones que ganaron las empresas públicas y privadas. Esas posiciones favorables estaban más bien correlacionadas con los lineamientos proteccionistas de la política económica que con el tratamiento dado a las inversiones extranjeras.

La política de mexicanización

La política mexicana fue una reacción que el gobierno de México tuvo para enfrentar las fuertes tendencias a la concentración extranjera en su economía y los desequilibrios que la acompañaban. Esto condujo en 1973 a una Ley dirigida a promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, coincidente con la llamada política de “mexicanización”.³⁵ A la par de otras experiencias latinoamericanas, esta ley no tenía por objeto disminuir el ingreso de capitales externos, sino estimular la participación de los inversionistas locales en el capital de las empresas extranjeras. Otros objetivos destacables de esa política fueron los de aumentar la contribución al empleo, a la integración nacional de la producción, a la descentralización geográfica de sus actividades en el país, a lograr efectos positivos en la balanza de pagos, a evitar la ocupación de posiciones monopólicas en los mercados en que participaba el capital extranjero y a impedir la inclusión de cláusulas restrictivas en los contratos de tecnología reduciendo los plazos de vigencia.

³⁵ Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, 1973; Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez, *op. cit.*

El cambio más importante que pretendió la política de mexicanización era aquel que establecía que la inversión extranjera directa no podía tener una participación de capital mayor de 34% en la exploración y aprovechamiento de sustancias minerales –bajo concesión especial–, que no podía ser superior a 40% del capital en la industria petroquímica secundaria y en la fabricación de componentes de vehículos automotores, o por encima de 49% en todas las demás actividades que no estuvieran reservadas al Estado o a las nacionales. Las funciones de control y administración de los criterios y requisitos correspondientes quedaron a cargo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), la que podía alterar el porcentaje en casos excepcionales, como ocurrió en el caso de las empresas maquiladoras que pudieron constituirse y operar hasta con 100% de capital extranjero.

Con el patrocinio de la CNIE y otros organismos oficiales se introdujeron mecanismos para apoyar operativa y financieramente los objetivos de promoción de la inversión mexicana. Se crearon así los Fideicomisos de Mexicanización, tanto de forma parcial como por la venta de acciones en la Bolsa de Valores. A su vez, en los proyectos de inversión extranjera se introdujeron criterios tales como el presupuesto de divisas en la evaluación de sus efectos en la balanza de pagos, los programas de fabricación nacional, así como el registro y examen de los contratos en materia de control tecnológico.

A diez años de su aplicación, la Ley reguladora del capital transnacional permitió un campo de observación sobre su alcance y efectividad.³⁶ La evolución en los ingresos de capitales externos no pareció correlacionarse con la implantación de esa ley. Si en los años precedentes a la misma, la inversión

³⁶ René Villarreal, 1983.

directa crecía en promedio a razón de 200 millones de dólares anuales, esa cifra se elevó a 330 y 1,370 millones de dólares en el periodo de 1974-1978 y 1979-1981, respectivamente, a favor de las condiciones creadas por el auge petrolero en México. En cuanto al nivel de transferencia de capital que se obtuvo a favor de los empresarios locales también se observó un avance. En efecto, mientras en 1970 el porcentaje de dominio mayoritario en el capital de las empresas extranjeras en la industria era de 78.8%, a finales de 1981, las 2,864 filiales extranjeras en el sector tenían un control de su capital del orden de 48.2%.³⁷

Las ramas manufactureras en las cuales la mayoría de las filiales seguían ostentando una participación superior a 49% de su capital fueron la de bebidas, textiles, calzados, prendas de vestir, muebles y accesorios (excepto de metal); celulosa, papel y cartón; y especialmente las de alimentos, productos químicos, maquinaria y equipos eléctricos y de transporte. El caso extremo lo representó la industria automotriz terminal (maquiladoras), con casi 100% bajo control de empresas extranjeras. En la industria alimentaria, en particular, dos tercios de las filiales con mayoría extranjera en 1978 fueron constituidas por adquisición de firmas locales ya establecidas.³⁸ Entre otras razones esta situación obedeció a que una filial que era mexicanizada y tenía 49% de participación extranjera estuvo en condiciones de adquirir libremente una empresa mexicana en su propia rama de actividad, o bien en otra.³⁹

Cabe destacar que no hubo una gran contribución de la inversión extranjera a la formación de capital en México, ya que entre 1970 y 1981 sólo alcanzó en promedio 2.6% del total; sin embargo, su ubicación en sectores clave de la economía,

³⁷ Fajnzylber y Tarragó, *op. cit.*

³⁸ Rogelio Ramírez de la O., 1983.

³⁹ Douglas Benneth y K. Sharp, 1981.

su dominio tecnológico y la integración internacional de los complejos productivos le dio un importante poder concentrador. Sin desconocer que la presión ejercida por la política de mexicanización indujo a algunos cambios en las estrategias corporativas, orientándolas a nacionalizar ciertos segmentos de sus procesos productivos y descentralizar algunos de ellos, hay que decir que no es menos cierto que ello no llevó en la práctica a menoscabar patrones de control sobre las actividades clave donde participaban. “El auge reciente de la inversión extranjera en México se concentró en una consolidación de sus empresas en los sectores que ya controlaban.”⁴⁰

En los últimos años de la década de 1970, la política económica estaba caracterizada por un tipo de cambio sobrevaluado, libre convertibilidad de la moneda nacional y creciente apertura comercial externa, lo que favoreció que el índice de participación de las importaciones en la oferta total pasara de 19% en 1977 a 31% en 1981.⁴¹ Empero, fueron razones estructurales más bien ligadas a los procesos de producción las que limitaron el propósito de la Ley de Mexicanización, para aumentar la integración nacional en la producción automotriz a cargo de empresas extranjeras y precipitaron un déficit corriente externo de ese sector.

En efecto, la política de integración nacional que establecía 60% de componentes nacionales en la producción automotriz no fue fácil de conciliar con las políticas de las empresas extranjeras en el sector. Mientras el volumen de importaciones era inversamente proporcional a la integración nacional de las unidades, esa relación se volvía directamente proporcional al ritmo de producción y la diferenciación de sus productos. Por

⁴⁰ Eduardo Jacobs y Wilson Peres, 1982.

⁴¹ Claudia Schatan, 1981.

ello, los problemas de déficit comercial del sector automotriz se volvían recurrentes en las etapas de expansión económica y de mayor concentración del ingreso, como ocurrió en México en la década de los años setentas.

En lo que respecta a la transferencia tecnológica, la ley ya citada permitió adquirir un mejor conocimiento de los mecanismos que condicionaban la adquisición de tecnología, renegociar contratos y controlar parcialmente las salidas de divisas y el pago de impuestos por esos conceptos, ello fortaleció la posición negociadora de los compradores locales de tecnología, pero no se modificaron los factores de fondo de la dependencia tecnológica.⁴² En consecuencia, no se afectó sustancialmente el proceso de selección tecnológica. En 1980, por ejemplo, de los 8,257 contratos registrados, 48% correspondía a compra de tecnologías en áreas no prioritarias. Tampoco pudo intervenir en la desagregación de los paquetes tecnológicos en cuyo pago quedaban comprendidos los conocimientos técnicos, las marcas y la asistencia técnica. Dado que 49% de los contratos registrados a fines de 1981 respondieron al uso de marcas, se demuestra una clara dependencia de esa adquisición hacia las pautas de calidad y prestigio a nivel de consumo, más que de la propia producción.

La política de regulación del capital extranjero en México no merece el calificativo de fracaso total, dado que creó condiciones potenciales y algunas reales para mejorar la posición negociadora de los empresarios locales y el Estado. Entre 1973 y 1979, los grandes grupos nacionales incrementaron su peso en el seno de las 100 más grandes empresas en el país. Cabe señalar que para ello recurrieron a la consolidación de actividades de muchas empresas a través de *holdings* y a una creciente articulación de esas empresas con el financiamiento de

⁴² Alejandro Nadal Egea, 1977.

la banca internacional y a través de la banca local. Vale decir que el avance del capital nacional operó más por mecanismos de centralización del capital que por la regulación de la inversión extranjera propiamente dicha. En la industria estatal, a su vez, las 350 principales empresas elevaron su producción a razón de 11% anual en el quinquenio que fue de 1977 a 1982, porcentaje que se eleva a 17% anual si se incluyen los derivados del petróleo.⁴³

Estos elementos de juicio advierten sobre la existencia objetiva de cambios en la estructura de poder económico en México en la década de los setenta, pero no refutan la primacía de las actividades de las empresas extranjeras. “La promoción de empresas locales que operan en la economía pueden implicar, simultáneamente, la promoción de la influencia de las empresas transnacionales”.⁴⁴ Desde una perspectiva más amplia y sustantiva, el propósito central de la Ley de Mexicanaización no cristalizó en el propósito de consolidar un radio de maniobra ante el poder creciente de las empresas extranjeras.

Al respecto hay que subrayar que el tratamiento de las inversiones extranjeras tenía muchas reservas, dado que en la práctica procedió a través de disposiciones muy generales, sujetas a problemas de interpretación y a importantes mecanismos de excepción y discrecionalidad que no garantizaban una política coherente. En ciertos casos, como en los contratos de transferencia tecnológica, el control operaba *a posteriori* de la negociación entre las partes.

En consecuencia, el capital extranjero en México siguió cumpliendo un papel estratégico en la dinámica y la concentración oligopólica, sin que la ley que pretendió regularlas

⁴³ Eduardo Jacobs y Wilson Peres, *op. cit.*

⁴⁴ Peter O'Brien, 1983.

lograra superar los grandes desequilibrios que caracterizaron a la industria mexicana. Evidentemente existió articulación entre los capitales locales y los extranjeros, pero operó fundamentalmente a través de la esfera bancaria, mediante préstamos del exterior o canalizados por entidades mexicanas. Pese a ello, en uno y otro caso no hubo una amenaza real de las posiciones dominantes que detentaban las empresas extranjeras. Una política diseñada con principios de regulación activa como la que representó la Ley de Mexicanización de 1973, en el marco de lineamientos de libertad cambiaria y crediticia, y sin tener como referente un proyecto industrial nacional, en la realidad se convirtió en una política más bien defensiva.

La política defensiva argentina

El periodo peronista de gobierno abarcó los años de 1973 a 1975 y estableció sus principales objetivos en un Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional. Dicho plan contemplaba la regularización de las empresas desnacionalizadas en los años anteriores y establecía como principio básico: "...la participación del capital externo sólo se justifica cuando no limita la capacidad de decisión del país, cuando no significa una gravosa carga de pagos futuros y cuando demuestra tener efectos positivos para el desarrollo nacional". El Plan también establecía:

...se debe recurrir a la cooperación externa sólo cuando sea indispensable. Por supuesto que esto no significa mantenerse al margen de los avances de la ciencia y la tecnología en el mundo,

sino fortalecer nuestra capacidad real de escoger entre esos avances, aquellos que más convengan a nuestro futuro.⁴⁵

En contraste con los proyectos peruano y chileno, en vigor en esos mismos años, el nacionalismo peronista no renegaba del patrón capitalista de funcionamiento. En el programa de gobierno argentino, por cierto, había pocas referencias a la problemática de la propiedad y sí enfáticas afirmaciones sobre el carácter esencial de la participación del sector privado nacional. Aunque el gobierno argentino renacionalizó cuatro bancos, prohibió la adquisición de participaciones en empresas nacionales y el Estado asumió la comercialización externa de productos básicos, la política económica respecto al tratamiento del capital extranjero puso acento en instrumentos de restricción y control sobre el mismo y no en el dominio sobre la propiedad. Este criterio extensible a toda clase de capital, cualquiera fuera su origen, demostraba que la pretensión de transformar el capitalismo argentino descansaba fundamentalmente en cambiar las estructuras sectoriales de las nuevas inversiones, inclusive la distribución del ingreso sin alterar fundamentalmente la estructura del capital acumulado. Al respecto es ilustrativo mencionar que la referencia hacia el papel del Estado se hace siempre como orientador, concertador, equilibrador y redistribuidor en las empresas productivas.

Las medidas adoptadas por el gobierno argentino e inspiradas en las primeras experiencias peronistas y en el Pacto Andino, implicaron una amplia gama de instrumentos restrictivos. Una ley dada en 1971 respecto a las empresas extranjeras, estableció limitaciones en el acceso del crédito bancario interno a más de un año, en las remesas al exterior, y exigía

⁴⁵ *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*, 1973.

que las acciones fueran nominativas, así como la obligación de utilizar un porcentaje mínimo de 85% de personal local en las áreas de dirección técnica y profesional.⁴⁶ Asimismo, se estableció que no podía otorgarse tratamiento más favorable a los inversores extranjeros que a los nacionales y que la aprobación del contrato de radicación de una empresa extranjera, en donde el capital nacional fuera menor a 51%, debía aprobarse por el Congreso Nacional, y en tanto la participación nacional fuera de entre 51% y 80% lo resolvería el Poder Ejecutivo. En esa misma dirección se estableció el Registro General de Inversiones.

De igual forma se enumeraron las áreas de inversión prohibidas a la inversión extranjera, como las relacionadas con la seguridad nacional; los proyectos con limitadas posibilidades de exportación; la explotación de servicios públicos, bancos y seguros; los medios masivos de comunicación y la publicidad; las actividades agropecuarias y la pesca; para el mercado interno los sistemas de comercialización masiva y las áreas reservadas legalmente al sector público.

La estrategia del gobierno peronista no buscó una política de exclusión del capital extranjero, pero, en su más vasto sentido, tampoco fue una política de negociación con el mismo. Salvo los aislados e iniciales intentos de diversificar las fuentes no norteamericanas de capital y el exitoso operativo de exportación de automotores a Cuba, a través de filiales de empresas estadounidenses instaladas en Argentina, hubo un cierto clima de hostilidad general hacia la búsqueda de acuerdos con el capital extranjero. El propio Plan Trienal ya lo insinuaba:

⁴⁶ Juan Sourrouille, *op. cit.*

...el incremento del poder y la eficiencia del sector público no es condición suficiente para hacer frente a los monopolios extranjeros y asegurar un proceso de crecimiento autónomo. La experiencia enseña que cuando gobiernan las minorías de privilegio, la expansión del sector público, especialmente dado por su poder de compra, es compatible e incluso necesaria a los intereses del capitalismo extranjero, por la matriz de negocios que ello representa.⁴⁷

El corto periodo de duración de esta experiencia argentina, la inestabilidad política que se vivió desde 1975 y el brusco viraje que significó el golpe militar de 1976, impidió una evaluación económica profunda de sus consecuencias. La actitud del capital extranjero fue en general expectante, aunque hubo hechos conflictivos que hicieron presumir una etapa de abierta confrontación, como la declaración judicial de quiebra fraudulenta en la liquidación del antiguo Frigoríficos Swift, el intento de nacionalizar los expendios de combustibles propiedad de empresas petroleras extranjeras o la iniciativa de incluir los pagos por regalías y uso de marcas entre filial y matriz como utilidad sujeta a impuestos.

Hubo en la realidad actividades como la metalmecánica, la química o la petroquímica, donde el capital extranjero perdió peso, pero en el conjunto de la economía no hubo cambios que alteraran de manera significativa el modelo histórico de crecimiento de Argentina, ni mucho menos la clásica inserción del país en el comercio exterior y las posiciones dominantes de las empresas extranjeras en el sector industrial. Por ese motivo, algunos autores han calificado el tratamiento del capital extranjero en ese periodo como “de contención”,

⁴⁷ *Idem.*

fruto de un “nacionalismo ambiguo”,⁴⁸ o como una “política defensiva” correspondiente a un “nacionalismo corporativo y policlasista”.⁴⁹

Bibliografía

- BENNETH, Douglas y K. Sharp. “El control sobre las multinacionales. Las contradicciones de la mexicanización”, *Foro Internacional*, núm. 4, México, 1981.
- BITAR, Sergio. *Experiments in Democracy*. Institute for Study of Human Issues, Philadelphia, 1986.
- BOSSIO, Juan C. “Internacionalización y regionalización el capital: el caso de la minería metálica latinoamericana”, *Economía de América Latina*, núm. 2, CIDE, México, 1979.
- CADEMARTORI, José. *A treinta años del triunfo de la Unidad Popular*. Centro de Estudios Miguel Enríquez, Chile, 2000.
- CANITROT, Adolfo. “La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista 1973-1976”, *Estudios Sociales* núm. 11, Buenos Aires, Argentina, 1978.
- CASTILLO RIVAS, Donald. *Acumulación de capital y empresas transnacionales en Centroamérica*. Siglo XXI, México, 1980.
- DURAND, F. *La década frustrada. Los industriales y el poder 1970-1980*, DESCO, Lima, 1982.
- FAJNZYLBER, Fernando y Trinidad Martínez Tarragó. *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. FCE, México, 1976.
- FITZGERALD, E. V. K. “State Capitalism in Peru”. *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, núm. 20, 1976. Citado en A.

⁴⁸ Adolfo Canitrot, 1978.

⁴⁹ Guillermo O’Donnell, 1978.

- Couriel, "Estado y Estrategia de Desarrollo en Perú", *Rev. Economía de América Latina*, núm. 3, CIDE, México, 1979.
- FONTAINE, Roger W. "The Andean Pact: A political analysis", *The Washington Papers*, Vol. V, The Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, Washington, 1977.
- FRIGERIO, Rogelio. *La integración regional, instrumento del monopolio*. Ed. Hernández, Buenos Aires, 1968.
- GUERRERO, Hernán. *Nicaragua: Notas sobre política económica y capital extranjero*. Centro de Economía Transnacional, México, 1983.
- JACOBS, Eduardo y Wilson Peres. "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado", *Revista Economía Mexicana*, núm. 4, CIDE, México, 1982.
- KRIEGER MYTELKA, Lynn. *Regional Development in a Global Economy. The Multinational Corporations, Technology and Andean Integration*, Yale, Univ. Press, USA, 1979.
- LARRAÍN, Felipe y Patricio Meller. "La experiencia socialista-populista chilena de la Unidad Popular". *Cuadernos de Economía* 27(82), Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1990.
- LESSA, Carlos. "Quince años de política económica en Brasil", *Boletín Económico de América Latina*, CEPAL, Chile, 1964.
- MISAS ARANGO, Gabriel. *Empresas multinacionales y Pacto Andino*. Ed. Oveja Negra, Bogotá, 1983.
- MYTELKA, L. y Ernesto Tironi. "Política frente al capital extranjero en la integración andina". *Estudios CIEPLAN*, núm. 11, Chile, 1977.
- NADAL EGEEA, Alejandro. *Instrumentos de política científica y tecnológica en México*. Colegio de México, México, 1977.
- NEWFARMER, Richard S. y Mueller Willard F. *Multinational Corporations in Brazil and México: Structural source of economic and no economic power*, US. Government, Printing Office, Washington, 1975.

- O'BRIEN, Peter. *Relations between transnational corporations and public enterprises in developing countries, with particular reference to technological development: a preliminary analysis*. Centro Internacional de Naciones Unidas, Viena, 1983.
- O'DONNELL, Guillermo. *Burguesía local, capital transnacional y aparato estatal: notas para el estudio*. Centro de Economía Transnacional, México, 1978.
- OGATA SHIMOKAWA, Clara. *Políticas explícitas de tratamiento al capital extranjero en Perú*, DESCO, Lima, 1981.
- ORTIZ MENA, Antonio. "Desarrollo Estabilizador. Una década de estrategia económica en México. *Investigación Fiscal*, núm. 47, México, 1969.
- PARRA-PENA, Isidro. "Catorce años después. Una evaluación del Pacto Andino", *Comercio Exterior*, 33(3), México, 1983.
- PLAN TRIENAL PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y LA LIBERACIÓN NACIONAL. Poder Ejecutivo Nacional, 1973.
- PUYANA, Alicia. "De la ALALC y el Grupo Andino a la ALADI. De la cooperación integral al bilateralismo comercial", *Rev. Economía de América Latina*, núm. 8, CIDE, México, 1980.
- RAMÍREZ DE LA O, Rogelio. *De la improvisación al fracaso. La política de inversión extranjera en México*. Océano, México, 1983.
- ROSENTHAL, Gert. "El papel de la inversión extranjera directa en el proceso de integración centroamericana". F. Fajnzylber (comp.), *Industrialización e internacionalización en América Latina*, FCE, México, 1980.
- SCHATAN, Claudia. "Efectos de la liberalización del comercio exterior de México", *Revista Economía Mexicana*, núm. 3, CIDE, México, 1981.
- SEPÚLVEDA, Bernardo y Antonio Chumacero. *La inversión extranjera en México*, FCE, México, 1973.
- SOMS GARCÍA, Esteban. *ODEPLAN. MIDEPLAN*, Chile, 2010.
- SOURROUILLE, Juan. *Políticas y transnacionalización económica en la Argentina*. Centro de Economía Transnacional, Buenos Aires, 1983.

- TORRES RIBAS, Edelberto. "Interpretación del desarrollo social centroamericano," ILPES, Santiago de Chile, mimeo, 1968, citado en M. Monforte Toledo, "La integración centroamericana", *Problemas del Desarrollo*, año II, núm. 5, México, 1970.
- VAITSOS, Constantino. *La inversión extranjera en Centroamérica*, EDUCA, Costa Rica, 1974.
- VELASCO ALVARADO, Juan. *Mensaje de la nación con motivo del 148° aniversario de la Independencia*, 1969.
- . *Mensaje con motivo de la toma de Brea y Pariñas*, 1968.
- VILLARREAL, René. *Política económica y empresas transnacionales en México*. Centro de Estudios Transnacionales, México, 1983.
- VUSCOVIC, Pedro. "Intervención". *Cuadernos Políticos* núm. 57, (mayo-agosto), Era, México, 1989.
- WIONCZEK, Miguel S. *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*. Siglo XXI, México, 1967.

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

OMAR EVERLENY PÉREZ VILLANUEVA
ALBERT PUIG GÓMEZ

Introducción

Uno de los principales elementos definitorios del proceso de globalización económica de las últimas décadas es la elevada importancia que han adquirido los flujos de inversión extranjera directa (IED).¹ Un indicador simple de este hecho es que el crecimiento del stock de capital extranjero, durante los últimos treinta años, ha sido notablemente mayor que el correspondiente a otras variables económicas, como el PIB mundial o los flujos comerciales.²

Esta tendencia es en gran medida consecuencia del proceso de liberalización y expansión de los mercados que ha tenido lugar en las últimas décadas, lo cual ha provocado que las grandes empresas tengan un acceso cada vez más fácil, tanto a las fuentes de aprovisionamiento de las materias primas como a los mercados en los que venden su producción. Este escenario

¹ La Organización de las Naciones Unidas define como inversiones directas aquellas que realiza una empresa en un país diferente al de origen para obtener capacidad de decisión en la economía receptora, estableciendo con ella una relación de largo plazo (UNCTAD, 1999).

² El *World Investment Report* que publica anualmente la UNCTAD, presenta la evolución de los datos referidos a esas tres magnitudes.

ha dado como resultado que sean las empresas multinacionales (EMN) el agente principal de la globalización económica, puesto que son las que dominan los flujos de capitales, manufacturas y servicios.³ El resultado ha sido que buena parte del producto agregado y del comercio mundial descansa sobre la actividad de estas empresas multinacionales.

Así, la creciente importancia adquirida por las EMN ha llevado a que éstas tengan mayor influencia en la evolución económica de los países. Ello ha derivado, a su vez, en un aumento de los análisis dedicados tanto a las razones que conducen a las empresas a llevar a cabo inversiones en el extranjero como a los efectos que éstas tienen sobre el territorio receptor.

El objetivo en este capítulo es mostrar que para los territorios de los países receptores de IED, especialmente cuando se trata de economías en desarrollo o en transición, no es tan importante maximizar la cantidad de IED como garantizar su calidad; es decir, el objetivo económico no debe ser maximizar el volumen de flujos entrantes de IED, sino atraer la inversión que tenga mejores efectos reestructuradores y de arrastre sobre el tejido productivo local. De esta manera, la IED deja de ser un objetivo en sí mismo para convertirse en un medio para objetivos “superiores”.

El orden argumental que se seguirá en este capítulo es el siguiente: en el segundo apartado presentamos el marco teórico para el análisis de las inversiones extranjeras; en el tercero describimos la dinámica de las IED a lo largo de las últimas tres décadas, caracterizadas por la fuerte dinámica globalizadora de la economía; finalmente, el trabajo se cierra con el apartado de conclusiones.

³ Según diversas estimaciones, más de la mitad del tráfico internacional de mercancías está constituido por movimientos entre unidades de las empresas multinacionales.

El marco teórico básico en el análisis de las inversiones extranjeras directas

La inversión extranjera directa (IED) se ha constituido en un elemento importante del proceso de globalización que caracteriza a la economía internacional desde finales del siglo XX. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la IED es sólo uno de los elementos de este proceso, quizás el más visible y otros elementos importantes son la transferencia de tecnología, las alianzas estratégicas y las redes de proveedores, entre otros elementos, en los cuales la participación de las empresas multinacionales desempeña un papel fundamental. Por consiguiente, el hecho de que este estudio esté dedicado a la IED no significa que las otras formas de articulación de las economías nacionales con las empresas multinacionales (EMN) sean menos importantes.

El análisis de los efectos de la inversión extranjera directa en el desarrollo económico ha sido polémico en la literatura económica, existiendo diferentes posiciones. Por un lado, los partidarios de las IED le atribuyen méritos porque transfiere tecnología a los países receptores, incrementa el comercio, genera puestos de trabajo y acelera el desarrollo económico y la integración en los mercados mundiales. Por otro lado, sus detractores la culpan de originar problemas de balanza de pagos, permitir la explotación del mercado del país receptor y reducir la capacidad de éste para administrar su economía.

Las motivaciones para la multinacionalización de las empresas

En principio una operación de inversión directa en otro país parece más arriesgada y más costosa que una operación comercial de importación o exportación, sin embargo, en el momento actual el principal vehículo de internacionalización

de las empresas lo constituye la IED, lo cual ha convertido a las EMN en los principales actores-productores y organizadores de los activos a nivel mundial, y en los principales difusores transfronterizos de los frutos de esos activos.

A nivel general toda transacción comercial, especialmente las realizadas entre diferentes países (transacciones externas), lleva implícitos unos costes antes, durante y después de la operación comercial (costes de transacción). Al considerar estos costes las empresas pueden tomar la decisión de reducirlos, internalizando las transacciones externas. Si la empresa observa que los beneficios de la internalización, descontados los costes de la misma, son superiores a los de comportarse como simple importador o exportador, entonces se derivará una inversión directa en otro país. Por lo tanto, será la diferencia entre las ganancias esperadas y los costes de transacción lo que conducirá a las EMN a preferir la inversión internacional como una forma de entrada sobre un mercado extranjero antes de las exportaciones.

Dunning (1995, 2001) plantea que para que dicha inversión extranjera directa tenga lugar deben darse simultáneamente tres condiciones o ventajas:⁴

1. La expansión de una actividad productiva es difícil, más allá de las propias fronteras que en el interior del propio país. La empresa tiene que penetrar en un entorno nuevo, donde la información es escasa y la comunicación

⁴ Otras interesantes aportaciones teóricas acerca de las motivaciones por las que las empresas invierten en el extranjero las ha realizado Vernon a partir de su teoría del ciclo de vida del producto (1966), Hymer, con base en las imperfecciones del mercado o costes de transacción (1968) o Krugman (1985) y sus nuevas teorías del comercio internacional. Para un repaso exhaustivo de estas cuatro teorías, además de la de Dunning, ver Ieto-Gillies (2007).

difícil. La firma que se implanta en el extranjero debe tener, por lo tanto, una ventaja específica que compense su desventaja en relación a las firmas locales. La empresa debe encontrar, al operar en mercados extranjeros, alguna ventaja específica derivada del derecho de propiedad (*ownership advantages*), tal como la economía de escala, la posesión de una tecnología avanzada, la competencia en materia de gestión y organización o la red de comercialización. Esta ventaja le permitirá compensar las múltiples desventajas que se presentan en relación a las empresas domésticas, entre ellas: conocer menos el mercado local, su legislación, la demanda, el idioma, los hábitos y los factores de producción. La firma extranjera tiene que pagar a veces, a un precio muy elevado, aquello que el empresario doméstico ha obtenido gratuitamente (y que forma parte de su educación) o a menos precio (porque él sabe en dónde buscar la información). Por lo tanto, la implantación en el extranjero comporta costes de información que no tienen que soportar las firmas domésticas.

2. La empresa tiene que percibir algún atractivo “de localización” al comparar su producción doméstica con la hipotética producción en el extranjero, para establecer de manera efectiva la base de su producción (de todo o de parte de su producto). Estas ventajas de localización del país anfitrión (*localization advantages*) corresponden básicamente a las ventajas comparativas en las dotaciones y costes de los factores, pero también al clima general económico, político, social y jurídico. En este sentido, las incitaciones gubernamentales o las permisividades legislativas en ámbitos como el laboral o el medioambiental, pueden jugar un papel importante en la elección de los emplazamientos de implantación alternativos.

3. La empresa debe creer que estas ventajas pueden ser mejor explotados internamente (es decir, internalizando el proceso) que a través de operaciones o acuerdos comerciales y tecnológicos, por ejemplo, la cesión de licencias o los contratos de gestión. Las ventajas de la internalización de los mercados (*internalisation advantages*) derivan de la imperfección de los mercados y de la existencia de costes de transacción. En particular, cuando los derechos de propiedad de los activos están mal definidos o mal protegidos (por ejemplo, en una nueva tecnología), la firma prefiere apropiarse del rendimiento de su inversión en información (ya sea por la creación de un nuevo producto o en su comercialización), expandiéndose e implantándose en el extranjero por la vía de filiales.

Basado en estas ventajas, Dunning identifica ahora objetivos o razones de ser de las inversiones extranjeras directas:

1. La adquisición de recursos físicos y humanos, a un coste menor que en el país de origen (IED de tipo *resource-seeking*), con la triple condición de suponer que la competitividad del producto se encuentra en su coste y en su precio (el más bajo posible), que la mano de obra tenga la misma productividad por todas partes y que el producto sea perfectamente deslocalizable (débil papel de los costes de transporte). Esta razón de ser de la IED, que se explica por la empresa como una voluntad de mejorar su competitividad-coste, es a menudo incentivada por los países receptores, estimulando un proceso de desarrollo de las exportaciones fundadas en la utilización de una mano de obra barata.
2. La conquista de los mercados domésticos, desde un punto de vista regional, motiva la IED de tipo *market-*

seeking. La dimensión del mercado y sus perspectivas de crecimiento, la necesidad de esquivar barreras aduaneras y seguir al cliente multinacional, la proximidad con los clientes, la reducción de los costes de transporte y de transacción en general, y la competencia oligopolística, son los determinantes fundamentales.

3. La racionalización del proceso de producción identifica la IED de tipo *efficiency-seeking*. El inversor extranjero busca racionalizar sus unidades productivas (que sean de tipos *resource-seeking* o *market-seeking*), en función de las ventajas comparativas de los países para explotar mejor las economías de especialización y de escala. El objetivo es incrementar la eficiencia de sus actividades regionales o globales, por integración y especialización de los activos, la cadena productiva y los mercados.
4. La adquisición de recursos y capacidades locales para sostener o reforzar la competitividad internacional del grupo (capacidades de innovación, de organización, tecnológicas, acceso a canales de distribución, mejor apreciación de las necesidades del consumidor, etc.) generan IED llamadas *strategic (created) asset-seeking*, es decir, se responde a la necesidad de los grupos internacionales de mejorar constantemente sus ventajas competitivas con la adquisición y creación de nuevos activos estratégicos.

El cuadro 1 resume los principales tipos de IED con base en la razón de ser de la inversión. Dunning asocia las dos primeras categorías del cuadro 1 a la inversión inicial, mientras que las dos siguientes están ligadas a la inversión secuencial. Contrariamente a lo sucedido en los años de 1960 y 1970, donde las IED fueron sobre todo del primer o del segundo tipo, el periodo actual se caracteriza por el desarrollo de inversiones de tipos “racionalización” y por la búsqueda de ventajas estratégicas. Esta evolución

Cuadro 1. Los principales tipos de IED y sus objetivos.

<i>Tipos de IED</i>	<i>Objetivos</i>
1. <i>Ressource-seeking</i>	-Recursos físicos -Recursos humanos
2. <i>Market-seeking</i>	-Mercados domésticos -Mercados vecinos (regionales)
3. <i>Efficiency-seeking</i>	-Especialización del producto -Especialización en el proceso
4. <i>Strategic (created) asset-seeking</i>	-Tecnología -Capacidades organizativas -Mercados

FUENTE: Elaboración propia.

se traduce en una nueva visión de la red, constituida por el conjunto de las filiales de un grupo multinacional; estas filiales son consideradas altamente interdependientes y forman parte de un sistema de producción integrado internacionalmente.

Los efectos de las inversiones extranjeras directas

Los territorios compiten para atraer los capitales internacionales con base en dos grandes grupos genéricos de ventajas: las factoriales y las estructurales (Veltz, 1993). Un país tiene ventajas factoriales cuando posee recursos naturales abundantes o, todavía mejor, porque el coste de determinados factores de producción, especialmente el del trabajo, es particularmente bajo. Por lo tanto, será la presencia abundante de algunos de estos factores, y sobre todo sus costes, en lo que se fundamentará la especialización de la presencia internacional en aquel territorio.

Por otra parte, las ventajas estructurales son construidas por las empresas y los poderes públicos. En este caso los atrac-

tivos del país para el capital exterior recaen en el tejido industrial y en el marco institucional existente. Este segundo tipo de ventajas son básicamente el fruto de *a)* la eficacia con la que las firmas utilizan los factores de producción; *b)* la capacidad de crear factores cada vez más modernos y especializados (infraestructuras modernas, mano de obra altamente calificada); *c)* el nivel de exigencia de los consumidores (en términos de calidad y de innovación); *d)* la calidad del tejido industrial. La ventaja competitiva en un sector, o en varios sectores, será más avanzada cuando el tejido industrial sea denso y cuando el conjunto de las firmas (subcontratados y clientes) contribuya a favorecer la innovación y su difusión; *e)* una estructura industrial que favorezca continuamente la mejora de las actuaciones de los sectores industrial y de servicios.

Estas dos grandes categorías de ventajas, resumidas en el cuadro 2, fundamentan dos categorías de competitividad territorial. Con base en estas dos grandes categorías de ventajas territoriales, las EMN pueden arraigarse en el territorio receptor de sus inversiones siguiendo dos formas extremas de inserción: la lógica de explotación de recursos y la lógica de creación de recursos (Cuadro 3).

La firma inscrita en una lógica de explotación de recursos es fuertemente independiente del territorio de acogida, el cual es contemplado como una “reserva” de recursos al ofrecer algunos de estos con abundancia y a precios bajos. Esta lógica de explotación de recursos comporta un bajo compromiso por parte de las EMN con el entorno, puesto que éste sólo está pensado como una fuente de ventajas que la empresa explota a corto plazo y no como una estructura interactiva y susceptible de crear nuevos recursos (Colletis y Pecqueur, 1993). Así, el territorio receptor se observa siguiendo los esquemas del análisis clásico, es decir, en términos de dotación de ventajas ex-ante, sobre las cuales la EMN se apoya para desarrollar su actividad.

Cuadro 2. Las grandes categorías de ventajas territoriales.

<i>Ventajas factoriales (competitividad-precio)</i>	<i>Ventajas estructurales (competitividad estructural)</i>
Abundancia en factores de producción (cuantitativo). Coste relativo de los factores de producción.	Calidad de los factores de producción. Capacidad de los actores en dar nacimiento a un “sistema” que favorezca la innovación y la cooperación.
Fundamento de la competitividad territorial: Capacidad de mantener los costes relativos bajos.	Fundamento de la competitividad territorial: Capacidad de crear permanentemente nuevas ventajas.

FUENTE: Elaboración propia.

Cuadro 3. Lógicas de explotación y de creación de recursos.

<i>Características / lógica</i>	<i>Explotación de recursos</i>	<i>Creación de recursos</i>
Territorio de acogida Naturaleza de las relaciones con el entorno de acogida Naturaleza de los recursos utilizados	Molestia (sufre el entorno) Entorno “reserva” Recursos genéricos	Arrastre (construye el entorno) Cocreación permanente de recursos Recursos específicos
Perspectiva temporal	Corto plazo (volatilidad)	Largo plazo (estabilidad)

FUENTE: Elaboración propia.

Por su parte, las EMN inscritas en una lógica de creación de recursos se implantan en territorios con ventajas estructurales y se involucran en el desarrollo de nuevos y mejores recursos domésticos. En esta lógica, las EMN no buscan recursos genéricos, sino recursos especializados y complejos y, en consecuencia, la multinacional desarrolla una aproximación activa al entorno. Naturalmente la perspectiva temporal privilegiada es, en este caso, el largo plazo, puesto que la decisión de implantación no depende de la existencia de recursos inmediatamente explotables (mano de obra barata, recursos naturales, etc.), sino de la capacidad del territorio receptor de generar permanentemente recursos más avanzados, por ejemplo, una mano de obra altamente especializada en un determinado tipo de actividad o un sector de investigación particularmente activo y transformador.

De este análisis se desprende que los territorios menos avanzados —los países subdesarrollados—, dotados fundamentalmente de ventajas factoriales, estarán condenados a recibir firmas inscritas en una lógica de explotación de recursos, las cuales no ejercerán influencia positiva sobre su desarrollo económico, mientras que, por el contrario, los territorios más avanzados —los países desarrollados—, al presentar mayoritariamente ventajas estructurales, concentrarán las firmas creadoras y se beneficiarán de los impactos positivos de sus actividades.

Los impactos que las dos lógicas extremas tendrán sobre la economía del territorio receptor de las IED son notablemente diferentes. Por un lado, los impactos de la lógica de explotación de recursos serán reducidos, a nivel interno; es decir, en el seno de la filial el inversor extranjero se conforma con garantizar aquellas adquisiciones que cumplan sus necesidades de factores de producción, especialmente de trabajo. En la medida en que la inversión esté confinada a tareas especializadas

de bajo valor añadido, que le son dictadas por la dirección, la formación (particularmente en otros campos diferentes a su especialización) es secundaria. El factor trabajo se contrata por razones de costes y de eficacia, no por su capacidad de desarrollar nuevas competencias.

A nivel externo las relaciones tejidas con el entorno local son poco numerosas; la firma multinacional funciona como un enclave; los flujos de intercambios intra-firma –transacciones entre la casa matriz y entre filiales en un mismo país o en países diferentes– son preferidos a las relaciones “exteriores” con firmas locales, puesto que su control es más fácil.

Por su parte, las relaciones de la EMN y sus filiales, con los subcontratados locales se basan en el dominio y la jerarquía y son particularmente representativas de la ausencia de efectos enriquecedores para el territorio de acogida. Habitualmente la gran empresa mantiene un cuerpo de subcontratados cíclicos, los cuales aportan a la empresa el complemento de suministros indispensables en periodos de expansión y los que son puestos en descanso en el momento en que dejan de ser necesarios. La multinacional limita la difusión de información hacia el entorno y no emprende pasos dirigidos a transferir tecnologías, conocimientos y *know-how* –que parten de sus ventajas específicas– hacia los operadores locales, tampoco procura asistencia (técnica u organizativa) a los subcontratados. Este tipo de relación conserva todos los atributos de una relación de dominación, donde la presencia de la multinacional no desemboca en transferencia real de tecnologías ni de conocimientos.

Por lo tanto, los impactos positivos para el país receptor se limitan a los efectos inmediatos, dados sólo en su dimensión cuantitativa, tales como la creación directa de puestos de trabajo o las exportaciones efectuadas, pero la actividad del inversor extranjero no conduce a transferencias de tecnología, conocimientos y *know-how* hacia las empresas domésticas.

Dicha ausencia de implicación territorial hace que la presencia de las EMN en el territorio sea extremadamente frágil, es decir, limita las irreversibilidades y permite a la firma abandonar fácilmente un territorio y sustituirlo por otro juzgado más atractivo. Cuando este desligamiento ocurre no queda impacto positivo sobre el territorio de acogida derivado de las actividades y actuaciones de la firma multinacional establecida hasta ese momento.

Por su parte, la inserción territorial de la firma creadora de recursos desemboca en impactos positivos tanto en el seno de la firma como en su entorno, estos se expresan particularmente en el desarrollo del aprendizaje a nivel interno y en el desarrollo de relaciones “cooperativas” con el entorno.⁵

A nivel interno, el aprendizaje de cada individuo es visualizado como central por la firma creadora, en cuanto lo contempla como parte de un conjunto, de esa forma la empresa pondrá en marcha procesos de formación para el conjunto de los asalariados, tanto de las filiales como para las subcontratadas locales, con la perspectiva de incrementar sus competencias, lo cual reforzará el nivel del conjunto de los recursos humanos locales.

Este proceso formativo impulsado por la firma extranjera repercute sobre el territorio de acogida en forma de externa-

⁵ A pesar de que términos como relaciones cooperativas, redes y alianzas estratégicas sean muy próximas, se utilizan para diferenciar los tipos de relaciones. Las relaciones cooperativas se refieren a una colaboración entre firmas de dimensión diferente, generalmente entre un cliente y un proveedor; la relación se mantiene esencialmente bilateral. La red de empresas se aproxima a las relaciones cooperativas, pero a diferencia de éstas, el concepto de red hace referencia a relaciones multilaterales entre firmas. Por su parte, las alianzas estratégicas designan acuerdos de cooperación, esencialmente en el ámbito tecnológico, llevadas a cabo entre grandes grupos empresariales que a menudo conducen al establecimiento de importantes oligopolios (Mucchielli, 1991; Chesnais, 1998).

lidades positivas, puesto que contribuye, en primer lugar, a la creación de recursos y competencias más avanzadas y, en segundo lugar, a la producción de bienes y servicios con mayor valor añadido.

Por otro lado, la lógica de creación de recursos conduce al EMN a desarrollar relaciones cooperativas con el territorio de acogida, las cuales precisamente forman el espacio necesario para la transferencia de conocimientos procedente de las EMN, así como para su posterior asimilación por parte del territorio de acogida. Además, y a pesar de que las relaciones de poder no pueden ser totalmente borradas de las relaciones cooperativas, una relación creadora por ambas partes –cocreadora– no podrá ser perdurable si es fundamentalmente inequitativa.

La firma creadora desarrolla relaciones recurrentes con un amplio abanico de firmas locales; la cooperación afecta a firmas industriales y a prestadores de servicios, ya sea proveedores, clientes o competidores. Por ejemplo, en el marco de relaciones de subcontratación para desarrollar la lógica de creación de recursos y de competencias más avanzadas, la EMN tendrá interés en facilitar la evolución de la mano de obra hacia una mayor calificación. Al crecer la experiencia del subcontratado, la firma extranjera se beneficiará de su mayor capacidad innovadora, de flujos de información más ricos y de sus conocimientos y *know-how* adicionales. El subcontratado local, además, puede acceder en la red de distribución de la EMN, así como a recursos que le hacen falta y que le resultaría más oneroso obtenerlos a través de la compra. La firma local puede también beneficiarse de otros efectos positivos ligados a la pertenencia de la red de proveedores de la multinacional.

Asimismo, para una multinacional creadora el cliente representa también una fuente de información que tratará de aprovechar. La puesta en marcha de relaciones dinámicas con

los clientes le permite recoger informaciones sobre la demanda (final o intermedia). Este tipo de relaciones favorecen la adquisición por parte de los actores locales de conocimientos y de *know-how* más avanzados. La firma de acuerdos de cooperación entre una EMN y una firma local, pertenecientes a un mismo sector, es susceptible de reforzar las ventajas de los dos socios (Mucchielli, *op. cit.*). El desarrollo de tecnologías en común, la puesta en marcha de una estrategia de marketing común, etc., repercuten de manera benéfica sobre el aprendizaje de los agentes locales implicados.

Por lo tanto, la implantación basada en la lógica de creación se explica básicamente por la voluntad de ponerse en contacto directo con el potencial humano, tecnológico y científico del territorio. En consecuencia, la firma tiende a llegar a acuerdos de cooperación con los organismos de formación y de investigación locales. La multiplicación de las relaciones con los diferentes aparatos de formación (universidades, escuelas de negocios, centros de investigación, organismos de formación continua, etc.) incrementa el nivel de los recursos humanos domésticos. Al tomar alumnos en prácticas, al llevar a cabo procesos de formación en colaboración con los poderes públicos, al participar en la formación en el seno de las escuelas y universidades, las multinacionales favorecen el reforzamiento del nivel de las competencias humanas locales y la emergencia de calificaciones más avanzadas. Ciertamente, al manejar colaboraciones con el aparato tecnológico y científico local (por ejemplo, en el ámbito de la I+D) la EMN no sólo se apropia de informaciones que son externalidades por ellas mismas, sino que contribuye a enriquecer y a hacer progresar los conocimientos disponibles y, por lo tanto, elevar el nivel de competencias locales. Un importante efecto derivado de esta lógica creativa es que tanto el aprendizaje interno como el conjunto de las relaciones cooperativas engendran un profundo arraigo

territorial del EMN, el cual frena los posibles desplazamientos hacia localizaciones alternativas.

Históricamente cada EMN se situaba de forma neta en una u otra lógica extrema de inserción territorial, sobre todo en función de su sector de actividad y, por consiguiente, de sus necesidades productivas. Sin embargo, la intensificación del proceso de globalización a lo largo de las últimas décadas ha exigido a las EMN dotarse de capacidad para combinar las dos lógicas extremas de inserción territorial definidas anteriormente.

La combinación elegida dependerá de las ventajas que presente cada territorio y será el resultado de sus dinámicas económicas y políticas en el pasado y en el presente. De esa manera, las dos lógicas no serán patrimonio exclusivo del tipo de país, según su nivel de desarrollo, sino que en ellas se podrá identificar elementos, características e impactos vinculados a las dos lógicas de inserción territorial.

La búsqueda de la mejor combinación posible de las dos lógicas extremas para los intereses de cada EMN se lleva a cabo a través de la llamada “estrategia global” (Andreff, 1996). De ella se deriva una estructura organizativa que permite a las EMN dotarse de la flexibilidad suficiente para adaptarse a escenarios y circunstancias altamente complejas y rápidamente cambiantes. En la estrategia global la firma multinacional tiene una visión global del mercado y de la competencia, el espacio mundial es contemplado como un mercado único.

El análisis de la estrategia global enlaza con la redefinición que hizo Dunning (1995), según la cual una empresa multinacional es la coordinación de una red de actividades interrelacionadas internacionalmente. En consecuencia, la función de producción de una EMN estará determinada por las diversas actividades de su cadena de valor, las cuales pueden estar ligadas tanto vertical como horizontalmente. Además,

estos vínculos pueden tomar diferentes formas y tener varios grados de estrechez.

Por lo tanto, la empresa multinacional se constituye en torno a un conjunto de funciones plurales (dirección, producción, comercialización, I+D, etc.), produce un abanico de bienes y/o de servicios y organiza procesos de producción y distribución extremadamente diferentes. Estas funciones, estos bienes y estos procesos exigen calidades diferentes en términos de organización, de tipo de mano de obra, etcétera.⁶

En este sentido, las diversas funciones de una empresa tienen necesidades de localización diferentes (Dicken, 1998). Determinadas funciones, como las sedes sociales, las direcciones regionales y los grandes laboratorios de I+D, necesitan para funcionar de manera eficaz de una implicación territorial de la firma que genere inversiones suplementarias (por ejemplo en el campo de la formación). La localización de las sedes sociales, es decir, de los centros neurálgicos de las firmas, es determinante. Estas sedes sociales requieren a la vez de redes de comunicación y telecomunicación globales para coordinar las actividades a escala mundial, y una localización próxima de las otras organizaciones de alto nivel, en la perspectiva de una necesidad de interrelación entre cuadros dirigentes. Es por eso que se concentran en un número reducido de *global cities* (Dicken, *op. cit.*) y se mantienen a menudo en el país de origen de la multinacional (Sachwald, 1994). Por su parte, las sedes regionales juegan un papel de coordinación entre la sede social y las filiales. La multinacional privilegia su implanta-

⁶ Los grandes grupos mundiales están fundamentados en la aglomeración de actividades diferentes, con necesidades también muy diversas. Determinadas actividades requieren recursos y competencias muy sofisticadas, mientras que la eficacia de otras actividades depende básicamente de la capacidad de minimizar los costes y de incrementar las economías de escala (Andreff, *op. cit.*).

ción en un centro económico y político, dotado de infraestructuras avanzadas así como de cuadros medios y superiores. Los centros sociales y regionales funcionan fundamentalmente con base en una lógica de creación de recursos. Su eficacia depende del desarrollo de recursos y competencias internos y de la calidad de las comunicaciones creadas con los prestatarios de servicios y con las direcciones generales y regionales de otros grupos.

En otras funciones, por ejemplo en las unidades de producción de bienes de bajo valor añadido, la firma minimiza el coste de su inserción, mientras que la ausencia de inversión inmaterial suplementaria le permite mantenerse en situación de relocalizarse rápidamente. Por lo tanto, en una estrategia de racionalización de la producción la firma deslocaliza los procesos de producción intensivos en mano de obra poco cualificada hacia los territorios con bajos costes –lo que minimiza los costes de su actividad– y concentra los procesos intensivos en trabajo cualificado y en tecnologías avanzadas en espacios dotados de ventajas estructurales.

Como resultado de esas tendencias, la organización actual de las EMN implica estructuras de gobierno muy diferentes de las implementadas por los inversores extranjeros tradicionales, quienes actuaban como propietarios de un número de unidades independientes, las filiales extranjeras, cada una de las cuales esperaba obtener el máximo de rentas económicas en relación a los recursos invertidos en ella misma. En cambio, los objetivos de las EMN eran de globalización: dirigir su cartera de activos, humanos y físicos, distribuidos territorialmente como un sistema “global” de producción y de distribución. Obviamente la coordinación de las actividades transfronterizas, intrafirma e interfirma, generará costes, la comparación de los cuales ante la rentabilidad global determinará en último término la dimensión y orientación de la expansión territo-

rial de las firmas. Los recientes adelantos en los transportes internacionales y en las tecnologías de la información y las comunicaciones han ampliado estos límites al disminuir los costes que soportaban las EMN por el hecho de proveerse de insumos en el extranjero y de comercializar sus productos en mercados lejanos. Por otro lado, las barreras comerciales han sido reducidas y se han formado grupos económicos regionales, lo cual ha conducido a que un número cada vez mayor de EMN reconsideré el papel de sus filiales en el extranjero. Éstas, que habitualmente se dedicaban a servir en los mercados locales más próximos, han evolucionado y pasado a formar parte de una red de producción y comercialización mucho mayor y más integrada.

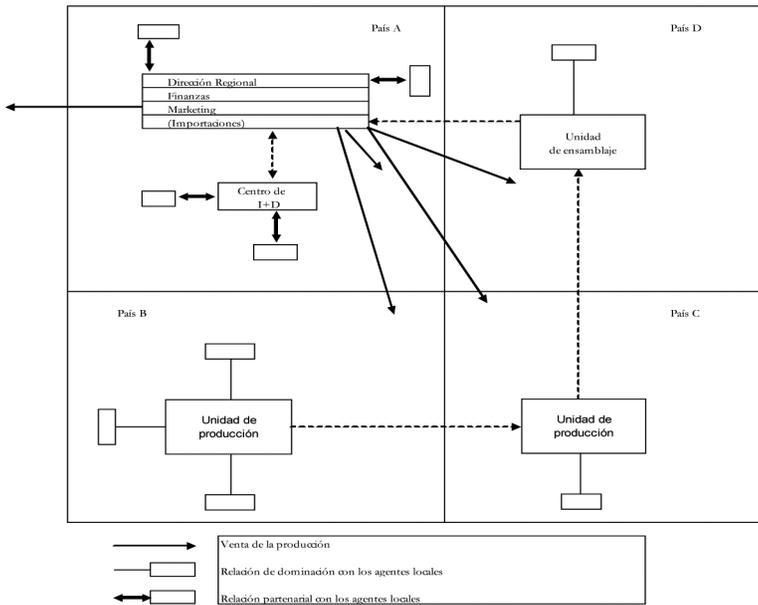
De esta manera, se ha pasado de firmas multinacionales con límites sólidamente determinados por su propiedad a otras con fronteras mucho más borrosas, puesto que la capacidad de control de los activos y recursos puede ser ejercida a través de una amplia variedad de acuerdos cooperativos o de acuerdos de red, lo cual incluye desde relaciones contractuales con proveedores y clientes, hasta el establecimiento de alianzas estratégicas entre grandes empresas.

Dicken concreta en dos formas organizativas la implementación de esta “estrategia global” definida por Andreff que, como se ha dicho, permite una combinación óptima de las dos lógicas extremas de inserción territorial. La primera se basaría en una integración vertical y la segunda en una de tipo horizontal.

En la integración vertical (un posible ejemplo sería representado por la figura dibujada en la gráfica 1), el bien es descompuesto a nivel internacional en diferentes procesos productivos. El producto es montado en una unidad de ensamblaje, antes de ser vendido no sólo en los diferentes países de producción sino también fuera de la zona de producción. El

comercio intrafirma de productos semielaborados es intenso. Las diferentes unidades de producción subcontratan una parte de su producción a los operadores locales.

Gráfica 1. La integración vertical.



FUENTE: Dicken, 1998.

La “sede regional” –país A– concentra las actividades estratégicas, coordina las actividades entre filiales de producción en la zona y mantiene relaciones cooperativas con las firmas implantadas cercanas. Además, la multinacional tiene un laboratorio o centro de I+D, que es el único que hace investigación en el espacio plurinacional de implantación. La firma privilegia la creación de recursos en el país A, donde ha con-

centrado las actividades clave que requieren recursos y competencias avanzadas.

Las actividades de producción presentes en los países B, C y D están especializadas por tareas, en una preocupación de minimización de los costes de producción; la lógica de explotación de recursos es dominante, ésta se prolonga en las relaciones que tiene la EMN con las firmas locales de cada país (básicamente con los subcontratados).

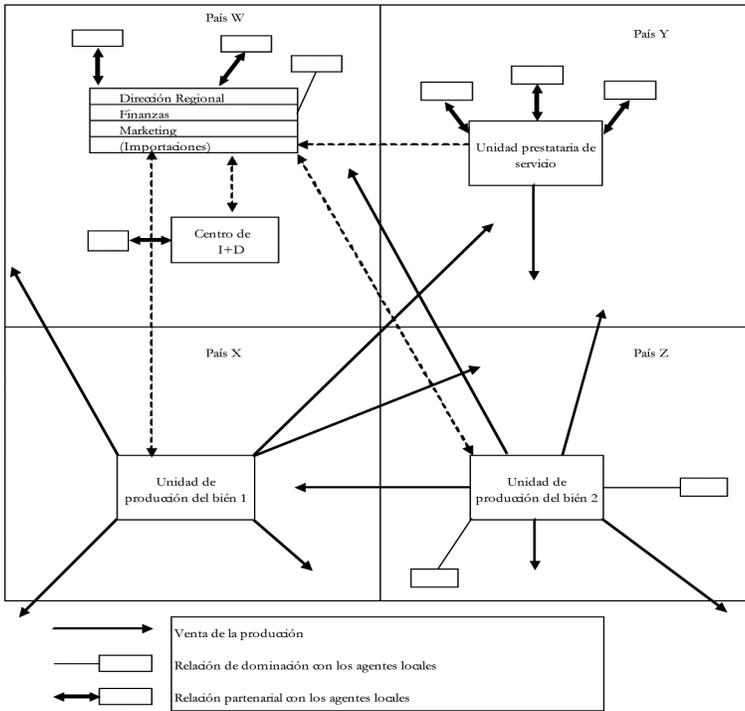
Con respecto a la integración horizontal (Gráfica 2), las unidades son especializadas en la producción de uno o varios bienes y/o servicios. Cada unidad produce la totalidad del bien y lo vende en los otros países. Una parte de la producción puede ser exportada fuera de la zona, si la dimensión crítica de la filial lo exige. En función de las características de la producción, la filial está más o menos integrada en la red multinacional. Cada filial es organizada de forma diferente, a nivel interno y externo, y en función de la especificidad de su producción. La filial del país X está totalmente integrada, mientras que la filial del país Z ha externalizado una parte de su producción y mantiene relaciones de dominación con algunas firmas locales.

Finalmente, la filial del país Y es una prestataria de servicios (por ejemplo de publicidad, de consultoría, etc.) que necesita de una relación dinámica con los actores locales para ser eficaz en el desempeño de sus actividades, lo que la conduce a desarrollar relaciones de cooperación con ellos.

La dirección regional concentra las actividades estratégicas y organiza la coherencia plurinacional del conjunto.

Las unidades presentes en los países W e Y están, por lo tanto, organizadas con base en la creación de recursos, mientras que un comportamiento “explotador” es la regla en los países X y Z.

Gráfica 2. La integración horizontal.



FUENTE: Dicken, 1998.

La llamada estrategia global deriva, por lo tanto, del reconocimiento de la interdependencia de los espacios donde realizar la producción y de los mercados donde la misma se vende. En consecuencia, la estructura corporativa del grupo multinacional que se deriva de la estrategia global es un sistema en el cual todas las actividades –sean llevadas a cabo por filiales o no– se juzgan en términos de su contribución a la cadena de valor completa. Este tipo de organización ha

conducido a las EMN, por un lado, a prescindir de las actividades de algunas de sus filiales o bien a reducirlas a simples plantas de ensamblaje, a pesar de que cuenten con capacidades y potenciales superiores; por otro lado, a cesar repentinamente antiguas relaciones, en apariencia satisfactorias, con algunas firmas no afiliadas. Incluso en este tipo de sistemas corporativos internacionalmente integrados, han sido introducidos recientemente modelos de división del trabajo entre las empresas involucradas que están arruinando a algunas de las rentables. Esto tiene lugar sobre todo cuando la matriz interpreta que la relación con la filial o subcontratado está poniendo en peligro sus opciones de lograr una posición dominante en el mercado local o regional, puesto que se ve amenazada por la creciente presión competitiva de tal filial o tal subcontratado.

De esa globalización de las redes multinacionales deriva una consecuencia importante, su creciente volatilidad. La localización de cualquier segmento de la cadena de producción no está fijada ni decidida, ni siquiera para el mediano plazo; tan pronto como se observe que han cambiado las condiciones en el país o región en el cual operen segmentos individuales de la cadena de valor de la respectiva multinacional —sea por cambios en las condiciones de política comercial o en el escenario político del país, sea por variaciones de la magnitud relativa de los niveles salariales en comparación a otros países o regiones donde las respectivas operaciones pueden ser llevadas a cabo de forma similar—, se producirá una deslocalización de los segmentos de la cadena de valor, ello producirá consecuencias importantes en términos de costes sociales que se vinculan principalmente a la cancelación repentina de tales operaciones.

La naturaleza de las estrategias globales, al implicar una mayor dispersión de actividades que las ligadas a las estra-

tegias clásicas, requieren estructuras corporativas también más complejas; es decir, la multiplicación de los intercambios de productos acabados, semiterminados, de tecnologías y de informaciones, llevará a un fortalecimiento de los vínculos que unen las unidades que pertenecen, o que están en la órbita del grupo⁷ y, a la vez, a una marginación de las unidades y de los espacios exteriores al grupo. Estas estructuras tienen que ser adaptables a los cambios en las condiciones imperantes y facilitar flujos fluidos de información y recursos intrafirma e interfirma.

Respecto a las relaciones intrafirma, las estrategias globales requieren estructuras que permitan una mayor especialización funcional, esto implica tanto que determinadas funciones se mantengan en la compañía matriz como que la mayor parte de ellas puedan ser llevadas a cabo también por unidades o centros funcionales deslocalizados de la matriz, es decir, mientras algunas funciones se mantienen estrictamente centralizadas otras se pueden llevar a cabo más efectivamente si se emprenden de manera simultánea, tanto por la compañía matriz como por todas o algunas de sus unidades filiales. Esto conlleva al establecimiento de oficinas internacionales de compras o de filiales a cargo de la coordinación de las ventas o del marketing internacional para el conjunto de los miembros del grupo.

Una consecuencia importante a destacar es que la introducción de este sistema supone el consentimiento por parte de la EMN para deslocalizar territorialmente cualquiera de sus actividades, no sólo parte de sus producciones, sino incluso actividades de I+D u otras definidas tradicionalmente como

⁷ Los progresos informáticos y en las telecomunicaciones, y la reducción de su coste, juegan un papel decisivo en la emergencia de la estrategia global, en la medida en que permiten la coordinación de las actividades a lo largo de toda la cadena de valor.

“centrales”, es decir, propias de la unidad matriz del grupo multinacional.

Por su parte, en las relaciones interfirma las estrategias globales alcanzan tanto relaciones transfronterizas entre compañías bajo propiedad común, como relaciones establecidas con firmas no afiliadas. Además, se identifican nuevos tipos de relaciones entre EMN, en la forma de alianzas estratégicas, las cuales desde principios de los años ochenta se han vuelto cada vez más populares y que se definen brevemente como:

...una forma de organizar las actividades corporativas entre fronteras, en la que una corporación transnacional se liga a otras firmas con el objetivo de desarrollar nuevas ventajas, compartir riesgos y capturar sinergias económicas. Estas relaciones habitualmente implican formas que permiten a las firmas compartir el control sobre un proyecto o actividad que no necesariamente implican cruce de acciones (UNCTAD, *op. cit.*).

Estas alianzas pueden ocurrir en diferentes puntos de la cadena de valor, desde la I+D hasta los servicios postventa, pasando por la financiación (Sachwald, *op. cit.*).

De las relaciones intrafirma e interfirma se deriva la emergencia de la figura de las redes globales de producción. En el seno de estas redes las relaciones entre miembros pueden ser cooperativas y basadas en un intercambio informativo intenso con algunas firmas, o bien tener un débil contenido informativo que se vuelve dominante sobre otras firmas.

En síntesis, la estrategia global consiste en organizar las actividades de las EMN con la mejor combinación posible para los intereses de las dos lógicas extremas de inserción territorial: la explotadora y la creadora. La combinación de las dos opciones responde a una pretensión de adaptación de la multinacional a las especificidades de cada espacio (nacional e

internacional), a sus ventajas en ciertos ámbitos y desventajas en otros. Por ejemplo, un nivel de formación elevado, un sector de investigación muy dinámico y la presencia de subcontratados eficaces son, entre otros, elementos susceptibles de llevar a una firma a privilegiar una opción creadora. Por el contrario, la ausencia de pequeñas y medianas empresas (Pymes) y una especialización internacional precaria en bienes y con bajo valor añadido, representan desventajas territoriales que desembocan en priorizar la opción explotadora.

Las inversiones extranjeras directas en las últimas tres décadas. Análisis global

Dinámica de entradas y salidas de la IED a nivel internacional

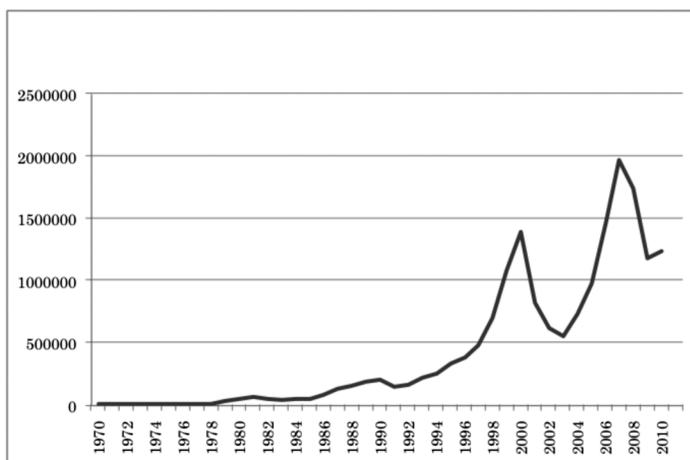
En este apartado se analizan, en primer lugar, las dinámicas de los flujos de IED y sus resultados cuantitativos y, en segundo lugar, la importancia que se ha dado a las EMN en la producción internacional a lo largo de ese mismo periodo.

Las IED permanecen en el centro de la atención económica mundial por diferentes razones, una de ellas es, sin duda, el espectacular aumento de sus flujos anuales a lo largo de los últimos 30 años: de casi 60 mil millones de dólares en 1985 pasaron a 1,243.671 millones en 2010, aunque los niveles más altos se produjeron en el 2007, con 1,970.940 millones. El monto acumulado mundial de IED se ha multiplicado en un factor de 7,6, entre 1990 y 2010, año en el que ese valor se estimaba en 19,140.603 millones de dólares.

La tendencia hacia una mayor liberación en las legislaciones relativas a las inversiones foráneas ha sido una de las principales causas de la dinámica expuesta, incluso en los

últimos años de crisis económica internacional, la tendencia general de las políticas de IED siguió apuntando hacia una mayor apertura, incluida la disminución de las barreras a la IED y la reducción de los impuestos sobre los beneficios de las empresas. La encuesta anual de la UNCTAD, sobre los cambios introducidos en las leyes y reglamentos nacionales en materia de IED, indica que durante 2010 se adoptaron 149 nuevas medidas relacionadas, de las que 101 fueron más favorables a la IED (Cuadro 4). Además, las medidas restrictivas que se han adoptado se han centrado en unos pocos sectores, en especial en las industrias basadas en recursos naturales y en servicios financieros.

Gráfica 3. Entradas de Inversión Extranjera Directa a nivel mundial, 1970-2010 (millones de dólares).



FUENTE: UNCTAD, 2011.

Parece entonces que la actual crisis financiera y económica no se ha traducido en cambios de orientación en las políticas relativas a la IED. No obstante, es importante mencionar que

Cuadro 4. Cambios reglamentarios nacionales, 2000-2010.

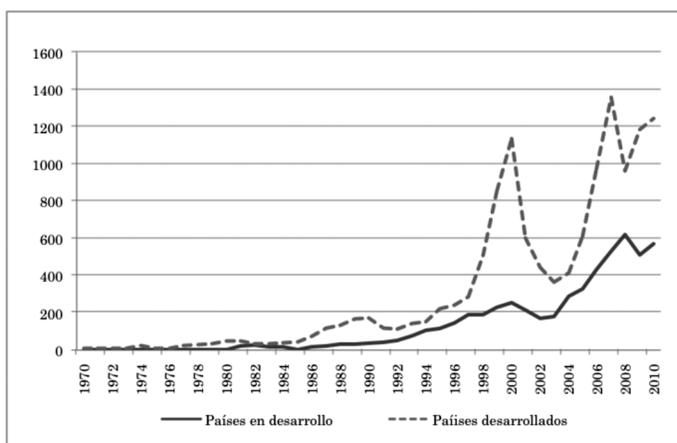
<i>Concepto</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Número de países que introdujeron cambios	70	71	72	82	103	92	91	58	54	50	74
Número de cambios reglamentarios	150	297	246	242	270	203	177	98	106	102	149
Más favorables	147	193	234	218	234	162	142	74	83	71	101
Menos favorables	3	14	12	24	36	41	35	24	23	31	48

FUENTE: UNCTAD, 2011.

en las medidas de política de más amplio alcance (programas nacionales de rescate o planes de estímulo económico) se comprueba que han provocado un cierto proteccionismo respecto a las inversiones exteriores, favoreciendo a los inversores nacionales más que a los inversores extranjeros o, llegado el caso, erigiendo obstáculos a las inversiones que se llevan a cabo en el extranjero a fin de mantener los capitales al interior de países afectados por la crisis (UNCTAD, 2009).

En las últimas tres décadas las economías desarrolladas han capitalizado la mayor parte de las entradas de IED, como puede observarse en la gráfica 4.

Gráfica 4. Entradas de Inversión Extranjera Directa por grupos de países entre 1970 y 2010 (miles de millones de dólares).

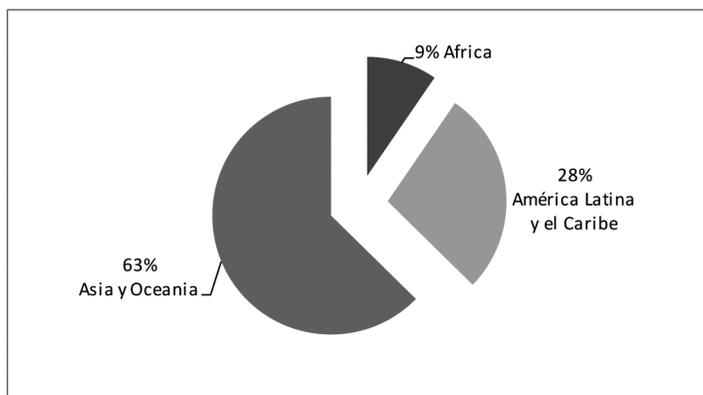


FUENTE: UNCTAD, 2010.

Sin embargo, la crisis financiera actual parece haber modificado esa pauta. Así, los países en desarrollo recibieron en 2010 entradas de IED por valor de 573.568 millones de dólares, una de las cifras más altas registrada hasta la fecha. La

orientación de los flujos internacionales en favor de los países en desarrollo ha significado que la participación de éstos en el conjunto de las entradas mundiales de IED se elevara a casi 50% (cuando sólo ascendía a 30% en 1995), participando las naciones asiáticas en desarrollo con 63% de las entradas y las de América Latina y el Caribe con 28%, como principales receptores (Gráfica 5).

Gráfica 5. Distribución de las entradas de Inversión Extranjera Directa a los países en desarrollo en el 2010, por áreas.

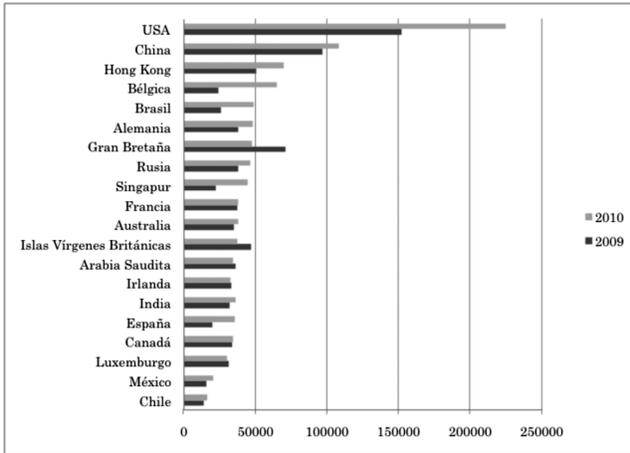


FUENTE: Elaboración propia a partir de UNCTAD, 2011.

Si bien el liderazgo, en términos de entradas de IED, lo sigue ostentando Estados Unidos, el número de países en desarrollo que aparecen en la clasificación de los top-20 ha aumentado significativamente (Gráfica 6).

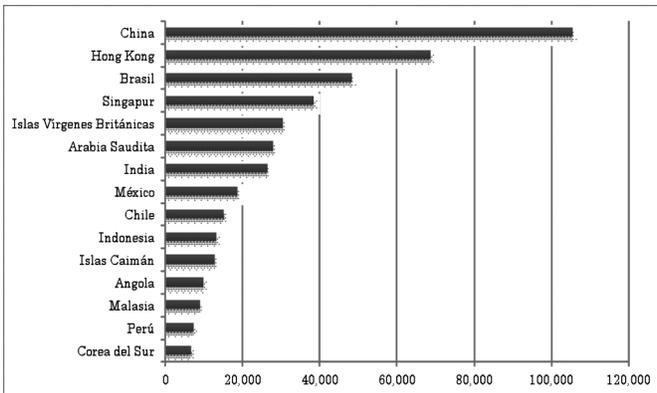
De los principales receptores de IED, entre los países en desarrollo en el año 2010, sobresale el gigante asiático por excelencia, República Popular China, que recibió 105 mil millones de dólares, muy lejos del resto de países de este grupo (Gráfica 7).

Gráfica 6. Flujos de entrada de IED, 2009-2010 (millones de dólares).



FUENTE: Elaboración propia a partir de UNCTAD, 2011.

Gráfica 7. Principales receptores de inversión extranjera directa de los países en desarrollo en 2010 (millones de dólares).



FUENTE: Elaboración propia a partir de UNCTAD, 2011.

Profundizando en las tendencias regionales de las IED en el mundo en desarrollo se observa que en 2010 las regiones de Asia meridional, oriental y sudoriental registraron un fuerte crecimiento en las entradas de IED (24%), alcanzando un nuevo récord (300 mil millones de dólares). Ese comportamiento no ha sido homogéneo: mientras que las corrientes destinadas a Asia Oriental se incrementaron en 17%, las dirigidas a Asia Meridional se redujeron una cuarta parte. Las entradas de IED en las principales economías de la región también fueron diferenciadas: aumentaron fuertemente en China, Hong Kong, Singapur y Malasia, disminuyeron ligeramente en Tailandia y se redujeron fuertemente en Taiwán.

China se convirtió en el segundo receptor mundial de IED, con un crecimiento de 11% en 2010 en relación al de 2009. No obstante, debido al continuo aumento de salarios y costos de producción, la deslocalización de actividades manufactureras intensivas en mano de obra hacia el país se desaceleró, mientras los ingresos de IED se continuaron dirigiendo principalmente hacia los sectores de la alta tecnología y los servicios. Algunos países como Indonesia y Vietnam han ganado terreno como destinos de la producción de bajo costo, en especial en lo que respecta a manufacturas de baja tecnología. Los flujos de entrada de IED hacia estos dos países se vieron inevitablemente afectados por la crisis, pero sus perspectivas a mediano y largo plazo siguen siendo prometedoras.

La India, por su parte, con entradas que alcanzaron los 24 mil millones de dólares, fue el vigésimo país receptor de IED a nivel mundial

En América Latina y el Caribe, a pesar de la crisis económica y financiera mundial, los flujos de entrada de IED aumentaron en 2010 un 13%, hasta alcanzar los 144 mil millones de dólares. El mayor incremento se registró en América del Sur, que presentó una tasa de crecimiento de 56%.

El crecimiento fue bastante diferente de unas subregiones a otras: aumentó fuertemente en América del Sur –destacándose las entradas a Brasil– y disminuyó 6% en América Central y el Caribe. Esa diferencia se debió al diferente impacto que tuvo la crisis en las economías de esas dos subregiones: América Central y el Caribe sufrieron directamente la desaceleración de la economía estadounidense, mientras que América del Sur –que depende más de los ingresos por exportación de productos básicos– se vio afectada debido al transitorio descenso que sufrieron los precios de esos productos, los que por cierto recuperaron altos precios en el último trienio.

Las actividades relacionadas con los recursos naturales continuaron siendo la principal fuente de atracción de IED en América del Sur y se están convirtiendo en un objetivo importante de la IED en América Central y el Caribe. En particular, las entradas de IED en el sector de la extracción de minerales metálicos han sido significativas en estos últimos años.

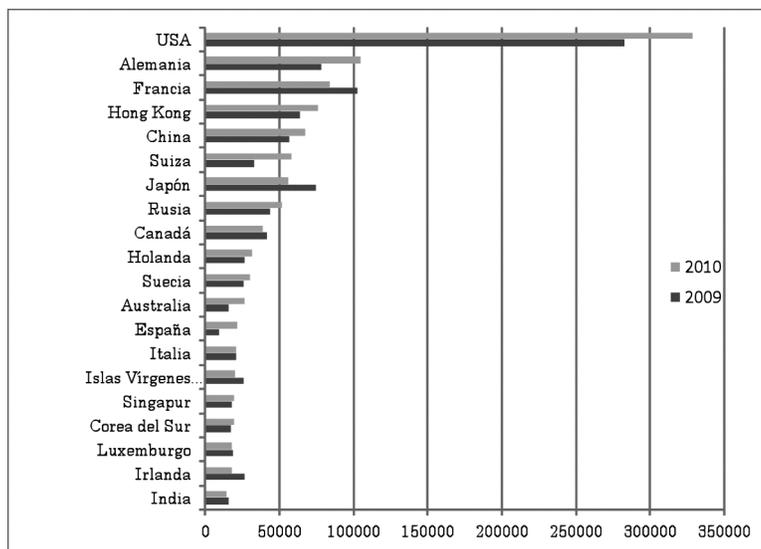
La IED con destino al sector manufacturero ha disminuido debido a la aguda reducción de los flujos de inversión hacia América Central y el Caribe, donde las actividades de las industrias manufactureras de propiedad extranjera orientadas a la exportación dependen considerablemente del ciclo económico de los Estados Unidos. En América del Sur, las entradas de IED en el sector manufacturero, que se concentran de modo notable en las actividades relacionadas con los recursos naturales y están más orientadas al mercado interno y a destinos de exportación diferentes de los Estados Unidos, permanecieron relativamente estables.

América Latina y el Caribe también registraron un aumento de las inversiones de EMN de países en desarrollo de Asia, en particular en proyectos de explotación de recursos naturales. En 2010 las adquisiciones a cargo de EMN asiáticas ascendieron a 20 mil millones de dólares, lo que representó más de

60% del total de la IED destinada a la región latinoamericana y caribeña.

Conviene destacar que en varios países latinoamericanos (Argentina, Ecuador, Bolivia y Venezuela) se siguió la tendencia hacia un mayor papel del Estado en la economía, que inclusive se extendió a nuevas actividades. Eso dio como resultado más nacionalizaciones entre sectores como los del gas y petróleo, en detrimento de la presencia extranjera. Otros países como Brasil adoptaron nuevas medidas para reforzar a las empresas líderes nacionales. También las salidas de IED de las economías en desarrollo alcanzaron cifras sin precedente. La mayor parte de esta inversión se dirigió a otros países del sur (Gráfica 8).

Gráfica 8. Flujo de salida de IED (millones de dólares).



FUENTE: Elaboración propia a partir de UNCTAD, 2011.

Las salidas de IED de Asia Meridional, Oriental y Sudoriental, crecieron 20% en 2010 alcanzando 232 mil millones de dólares. En los últimos años el aumento de las salidas de IED de los países en desarrollo asiáticos muestra la existencia de nuevas y diversificadas pautas sectoriales. En un contexto netamente dominado por los inversores norteamericanos han surgido nuevos inversores en las actividades extractivas, entre los que se cuentan conglomerados como CITIC (China) y Reliance Group (India), así como fondos soberanos como China Investment Corporation y Temasek Holdings (Singapur). Las empresas metalúrgicas de la región se han esforzado sobre todo por asegurarse el acceso a recursos minerales como hierro y cobre en el extranjero.

En el sector manufacturero las empresas de Asia han adquirido activamente grandes empresas de países desarrollados pero encuentran crecientes obstáculos políticos. En el sector de los servicios las salidas asiáticas de IED se han reducido, excepto para el caso de las telecomunicaciones que han ido en aumento (UNCTAD, 2011).

Las empresas multinacionales en la producción internacional

En las últimas décadas se ha ido expandiendo la producción internacional, así como las ventas, el empleo y los activos de las empresas multinacionales en el exterior (Cuadro 5). La producción mundial de las EMN generó un valor añadido de aproximadamente 16 billones de dólares (millones de millones de dólares) en 2010, esto representa alrededor de la cuarta parte del PIB mundial. A las filiales extranjeras de las EMN les correspondió más de 10% del PIB y la tercera parte de las exportaciones mundiales (UNCTAD, 2011).

Cuadro 5. Indicadores seleccionados de IED y de producción internacional, 1982-2010.

<i>Concepto</i>	<i>Valor en miles de millones de dólares</i>					
	1982	1990	2007	2008	2009	2010
Ventas de filiales en el extranjero	2,530	6,026	31,764	33,300	30,213	32,960
Activos totales filiales en el extranjero	2,036	5,938	73,457	64,423	53,601	56,998
Exportaciones de las filiales en el extranjero	635	1,498	5,775	6,599	5,262	6,239
Empleados en filiales en el extranjero (miles)	19,864	24,476	80,396	64,484	66,688	68,218

FUENTE: Elaboración propia a partir de UNCTAD, 2009 y 2011.

En el mundo actual, además de las vinculaciones que implican intercambio de acciones, hay que tener en cuenta las formas no accionariales (FNA) de la producción internacional, como la fabricación por contrato, la subcontratación de servicios, la agricultura por contrato, las franquicias, las licencias, los contratos de gestión y otro tipo de relaciones contractuales por las que las EMN coordinan las actividades de las empresas de los países receptores sin poseer acciones en ellas (UNCTAD, 2011).

La principal competencia de una EMN es su capacidad de coordinar actividades en una cadena mundial de valor. Las EMN pueden optar por realizar esas actividades en la propia empresa (internalización) o confiar la tarea a otras empresas (externalización), una elección parecida a la decisión de “fabricar o comprar”. Cuando la internalización tiene una dimensión transfronteriza da lugar a la IED, en la que las corrientes internacionales de bienes, servicios, información y otros activos, están dentro de la empresa y bajo pleno control de la EMN. La externalización da lugar a un comercio independiente, en el que la EMN no ejerce control sobre otras empresas, o bien da lugar a una opción intermedia de relaciones no accionariales entre empresas. En este último caso, los acuerdos contractuales y el poder de negociación relativo condicionan el funcionamiento y la conducta de las empresas del país receptor. Ese condicionamiento puede influir de manera sustancial en la marcha de los negocios, al obligar a la empresa del país receptor, por ejemplo, a invertir en equipos, modificar procesos, adoptar nuevos procedimientos, mejorar las condiciones de trabajo o utilizar determinados proveedores.

La configuración final de la propiedad y el control de una cadena mundial de valor es el resultado de una serie de decisiones estratégicas de la EMN. En una cadena de valor típica, la EMN supervisa una secuencia de actividades que van desde la adquisición de insumos, la fabricación y la distribución, hasta

la venta y los servicios de posventa. Además, las empresas realizan actividades —por ejemplo, de tecnología de la información o de investigación y desarrollo—, que apoyan todos los segmentos de la cadena de valor.

En una empresa plenamente integrada, todas las actividades de esos segmentos de la cadena de valor se llevan a cabo en la propia empresa (internalización) y constituyen IED si se realizan en el extranjero. No obstante, las EMN pueden optar en todos los segmentos de la cadena de valor por externalizar actividades mediante diversos tipos de formas no accionariales (FNA). Por ejemplo, en lugar de establecer una filial manufacturera, una IED, en un país receptor, la EMN puede subcontratar la producción a un fabricante o conceder una licencia de producción a una empresa local. La decisión final de la EMN entre la IED y las FNA (o el comercio), en cualquier segmento de la cadena de valor, se basa en su estrategia, en los costos y beneficios relativos, en los riesgos asociados y en la viabilidad de las opciones posibles. En algunos segmentos de la cadena de valor las FNA pueden sustituir a la IED, mientras que en otros segmentos pueden complementarse.

En este sentido, se estima que en 2010 la actividad de las FNA transfronterizas generó más de 2 billones de dólares en ventas (Cuadro 6). De esa suma, entre 1,1 y 1,3 billones correspondieron a la fabricación por contrato y la subcontratación de servicios, entre 330 mil y 350 mil millones a las franquicias, entre 340 mil y 360 mil millones a la concesión de licencias y alrededor de 100 mil millones a los contratos de gestión. En la mayor parte de los casos las FNA están creciendo más rápidamente que los sectores en las que intervienen. La UNCTAD calcula que entre 18 y 21 millones de trabajadores de todo el mundo trabajan directamente en empresas que funcionan en virtud de acuerdos de las FNA, la mayoría de las cuales se dedican a la fabricación por contrato, la sub-

contratación de servicios y las franquicias. Aproximadamente 80% del empleo generado por las FNA se da en economías en desarrollo y en transición.

Cuadro 6. Formas no accionariales en determinadas industrias en 2010 (valores monetarios en miles de millones de dólares; empleo en millones de personas).

	<i>Ventas</i>	<i>Valor añadido</i>	<i>Empleo en países en desarrollo</i>
Fabricación por contrato.			
Determinadas industrias intensivas en tecnología y capital.			
Electrónica	230-240	20-25	1,3-1,5
Componentes de automóviles	200-220	60-70	0,3-0,4
Productos farmacéuticos	20-30	5-10	005-0,1
Fabricación por contrato.			
Determinadas industrias intensivas en mano de obra.			
Prendas de vestir	200-205	40-45	6,0-6,5
Calzado	50-55	10-15	1,6-1,8
Juguetes	10-15	2-3	0,4-0,5
Subcontratación de servicios de tecnología de la información y procedimientos de trabajo.	90-100	50-60	2,0-2,5
Franquicias			
Servicios de venta al por menor, hostelería, restauración, suministro de comidas por contrato, servicios empresariales y de otra índole.	330-350	130-150	2,3-2,5
Contratos de gestión-una industria.			
Hostelería	15-20	5-10	0,1-0,15

FUENTE: UNCTAD, 2011.

Conclusiones

Frente al aumento de las inversiones extranjeras directas que ha tenido lugar en la economía mundial en las últimas tres décadas, los países en desarrollo enfrentan el reto de integrarlas en sus procesos de desarrollo económico, y lo deben hacer tomando en consideración las estrategias y formas corporativas que han adoptado las empresas multinacionales en su expansión internacional.

En la actual fase de globalización económica, las EMN han creado sistemas de producción y distribución internacionalmente integrados –redes globales– basados en una descomposición espacial de la producción, lo cual les permite combinar elementos de las dos lógicas extremas de inserción territorial de la mejor manera posible para sus intereses, optando asimismo por una aproximación constructiva y depredadora.

De esta manera, cada etapa de la cadena de valor puede ser localizada en múltiples lugares y la elección de esa localización es efectuada en función de su contribución a los objetivos, a largo plazo, de la firma en su conjunto, más que de su rentabilidad individual en un país determinado. Cada actividad funcional –la producción, la I+D, entre otras– es implantada en función de su contribución a los objetivos empresariales perseguidos por la firma multinacional.

Es decir, las circunstancias actuales hacen que una empresa multinacional esté en condiciones de cerrar una unidad en un país para ubicarla en otro si las condiciones de rentabilidad global lo aconsejan (deslocalizaciones), prescindiendo de los intereses “nacionales”. Cabe afirmar que las EMN tienen un importante peso específico en la actividad económica “nacional” de muchos países, puesto que de las decisiones que adopten puede depender la situación económica de los mismos. Todo ello contribuye a dotar a las multinacionales

de una elevada autonomía de decisión respecto de los Estados receptores.

Por estas razones es que puede entenderse la especial relación que se establece entre cada unidad de la empresa multinacional y el país concreto donde se localiza. El Estado del país receptor tratará de asegurarse que las empresas multinacionales cumplan con sus objetivos de política económica nacional: ocupación, exportaciones, reinversiones, investigación, desarrollo y preservación del medioambiente, por ejemplo. Pese a ello, aunque en sus actividades productivas las multinacionales busquen amoldarse a las orientaciones estatales, esto no implica que ese comportamiento deje de lado los propios fines que animan a esas empresas; esto es, cumplir con las obligaciones y directivas diseñadas a escala mundial por las casas matrices. Estos fines, de hecho, pueden chocar con los objetivos de las políticas nacionales, lo que obviamente llevará a las multinacionales a ubicarlos en un segundo plano.

De forma que, no por perversidad intrínseca, sino para “jugar a las reglas del juego”, las multinacionales buscan el mejor postor (receptor) a nivel mundial y esto les confiere un fuerte poder de presión frente a gobiernos, sindicatos y otros grupos de interés nacional.

Frente a estas capacidades de las EMN, los gobiernos de las economías en desarrollo pretenden maximizar los potenciales efectos positivos de la actividad extranjera. Ello pasa por la definición de una “política de IED estratégica” que refuerce las ventajas territoriales que lleven a las empresas multinacionales a desarrollar opciones de creación de recursos (por ejemplo, localización de centros potentes de I+D, formación de recursos humanos de la empresa, incluso de los proveedores y clientes, cooperación con firmas locales, etc.), ya que de esta manera serán más positivos e irreversibles los efectos por el territorio de acogida. En este sentido, uno de los elementos a

alentar especialmente es la mejora de las vinculaciones con las empresas y centros de investigación locales, puesto que ellos constituyen canales importantes a través de los cuales las EMN pueden transferir activos tangibles e intangibles al país receptor. Por el contrario, cuanto más opte la EMN por una aproximación depredadora de recursos (por ejemplo, de factor trabajo a bajo coste) menos positivos serán los impactos y más deslocalizables sus actividades.

Bibliografía

- ANDREFF, W. *Les multinationales globales*. Repères/La Découverte, París, 1996.
- COLLETIS, G. y Pecqueur, B. Intégration des espaces et quasi intégration des firmes: vers de nouvelles rencontres productives?. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* 3:489-508, 1993.
- CHESNAIS, F. *La mondialisation du capital*. Syros/Alternatives Economiques, París, 1998.
- DICKEN, P. *Global shift –Transforming the world economy–*. Paul Chapman, Londres, 1998.
- DUNNING, J. H. Reappraising the Eclectic Paradigm in an Age of Alliance Capitalism. *Journal of International Business Studies*, 26(3):461-491, 1995.
- . “The eclectic (OLI) Paradigm of International Production: Past, Present and Future”. *International Journal of the Economics and Business*, 8(2):173-190.
- IETO-GILLIES, G. Theories of International Production: a Critical Perspective. *Critical Perspectives on International Business* 3(3):196-210, 2007.
- MUCCHIELLI, J. L. Alliances stratégiques et firmes multinationales, une nouvelle théorie pour de nouvelles formes de multinationalisation. *Revue d'Economie Industrielle* 55:118-134, 1991.

- SACHWALD, F. "Mondialisation et systèmes nationaux". Sachwald, F. (dir.). *Les déficits de la mondialisation –innovation et concurrence*, IFRI Masson, Paris, 1994.
- UNCTAD. *World Investment Report*, Informe Anual de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, Nueva York y Ginebra, 1999, 2009, 2010, 2011.
- VELTZ, P. D'une géographie des coûts à une géographie de l'organisation; quelques thèses sur l'évolution des rapports entreprises/territoires. *Revue Economique* 44(4):671-684, 1993.

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO (1980-2011)

Aspectos cuantitativos y cualitativos

SAMUEL LICHTENSZTEJN

Introducción

La inversión extranjera directa (IED), es aquella que se lleva a cabo en el campo de la producción de bienes y servicios y es operada de manera fundamental por empresas transnacionales y sus filiales. En las últimas cuatro décadas, la IED ha sido ampliamente superada por las inversiones financieras internacionales. No obstante, este tipo de inversión continúa siendo un factor reconocido y trascendente en la evolución productiva y comercial de la economía internacional y un importante componente del llamado proceso de globalización.

El presente estudio aborda, principalmente, la evolución cuantitativa y los rasgos cualitativos de la inversión extranjera directa en México, tomando como periodo los años de 1980 a 2011, según el grado de disponibilidad de la información. Este apartado se aborda en cuatro tópicos y en la parte final se sintetiza, se concluye y se incorporan tres apéndices.

Para iniciar se hace referencia al marco normativo de la IED en México y a los grados de restricción aplicados a esas inversiones. Se analizan las diversas regulaciones aprobadas respecto a la IED en el país, es decir, se exponen los aspectos institucionales que se reflejan en las leyes, decretos y normas

reglamentarias que establecen las condiciones y requisitos que el Estado mexicano ha manejado en el curso del tiempo para admitir dichas inversiones extranjeras directas.

En segundo término se estudian los índices de restricción o de apertura que caracterizan el ingreso de la IED en México, así como su evolución en el periodo considerado y su comparación con lo ocurrido en otros países.

Por otra parte, se analizan los aspectos cuantitativos de la evolución de la IED en México. En ese sentido, se exponen los montos anuales de ingresos de la IED en México y los distintos momentos o fases que caracterizan su evolución en términos absolutos, en relación al PIB nacional y con respecto a la IED recibida por América Latina y el Caribe. Más adelante se estudia la composición de la IED a lo largo del periodo, tomando en cuenta los sectores económicos de destino, los países de origen más relevantes y las entidades mexicanas donde regionalmente se han radicado. Además, se presenta un modelo econométrico que tiene el propósito de investigar el posible efecto que determinadas variables internas pudieran haber tenido en el ingreso de IED a México.

Avanzando, se estudian los aspectos cualitativos de la IED en México. Para esos efectos se desarrollan dos temas principales. Concretamente, se investiga la estructura de la IED ingresada al país en términos de su intensidad o densidad tecnológica, así como su aporte en materia de innovación y desarrollo. De este modo se busca obtener una aproximación sobre el tipo de inserción y eventual influencia de la IED en la transformación del tejido productivo nacional. Enseguida se analizan los cambios experimentados en la clase de componentes de las inversiones extranjeras en México (nuevas inversiones, reinversión de utilidades y cuenta entre compañías), al mismo tiempo que se indagan las razones de los cambios en su estructura y sus tendencias. Tomando en cuenta el monto de las

nuevas inversiones y restándole la remisión de utilidades al exterior, se trata de estimar, además, el aporte neto de capitales que ha significado la presencia de la IED en México durante el periodo considerado. En esta parte se estudia también el aporte neto de divisas proveniente de la industria maquiladora de exportación, así como los encadenamientos e influencia de su gestión respecto al sistema productivo nacional.

Continuando se examinan sumariamente las inversiones directas mexicanas en el exterior, dada la importancia que éstas han adquirido en los últimos años.

Por último, se realiza una síntesis y se concluye sobre el significado y los efectos de la IED en la economía mexicana, enfocados desde la perspectiva de su relación con la estrategia, la política económica nacional, todo ello para evaluar las condiciones necesarias a efecto de ampliar los beneficios que dichas inversiones extranjeras directas pudieran producir en el futuro.

Presentamos este análisis, no sin agradecer la ayuda otorgada por la maestra Cristina Olea Hernández y del licenciado Miguel Alejandro Méndez Mariano en la elaboración del manuscrito final de este apartado.

Regulaciones de la IED en México

Desde la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el año de 1917, la mayor y más completa regulación de la inversión extranjera directa (IED) en México se produjo a partir de marzo de 1973, esto con la aprobación de la Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera. Esa norma, también conocida como una política de “mexicanización”, buscaba entonces frenar la evidente concentración extranjera en la industria mexicana y evitar los desequilibrios

que la acompañaban.¹ A la par de otras experiencias latinoamericanas que caracterizaron los comienzos de los años setentas,² esta Ley no tenía por objetivo disminuir el ingreso de capitales externos en el sistema productivo, sino establecer múltiples requisitos o condiciones para su aceptación y, sobre todo, tratar de estimular la inversión de los empresarios mexicanos, incluso mediante asociación con la inversión extranjera directa.

Dicha ley contemplaba cuatro categorías de actividades económicas, según el grado de participación de la inversión extranjera:

1. Las reservadas al Estado: petróleo, petroquímicos básicos, electricidad y ferrocarriles.
2. Las reservadas exclusivamente a los mexicanos: comunicaciones y transportes, explotación de recursos forestales, banca, radio y televisión.
3. Las sujetas a limitaciones específicas estipuladas por dicha Ley, como la que establecía una participación máxima de capital extranjero de 34% en la exploración y aprovechamiento de sustancias minerales (bajo concesión especial) y el límite de 40% en el caso de la petroquímica secundaria y la industria de componentes de vehículos automotores.
4. Las actividades restantes en las que la inversión extranjera no puede tener un capital superior a 49%.

En la Ley de 1973 también se mencionaban los criterios y los requisitos conforme a los cuales se regiría el ingreso de la IED en el país. En total fueron 17 los criterios señalados para esos efectos, entre los que se pueden destacar los siguientes:

¹ Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, 1973; Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, 1975; René Villarreal, 1983.

² Samuel Lichtensztein, 1984.

1. Ser complementaria a la inversión nacional y no desplazarla cuando las empresas nacionales operen adecuadamente.
2. Tener efectos positivos en la balanza de pagos, en el empleo y en la capacitación de personal mexicano.
3. Incorporar insumos y componentes nacionales en la producción.
4. Contribuir al desarrollo de regiones de menor desarrollo económico relativo.
5. No ocupar posiciones monopolísticas.
6. Contribuir a la investigación y desarrollo de la tecnología nacional (impidiendo además la inclusión de cláusulas restrictivas en los contratos de tecnología y reduciendo sus plazos de vigencia).

Las funciones de control y administración de los criterios, así como de los requisitos arriba indicados, quedaron a cargo de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (CNIE), la cual podía alterar los porcentajes máximos establecidos a la participación extranjera, en casos excepcionales.

La política de regulación del capital extranjero creó, innegablemente, ciertas condiciones potenciales y algunas reales para mejorar la posición negociadora de los empresarios locales y del propio Estado mexicano. Mientras que en 1970 el porcentaje de dominio mayoritario en el capital de las empresas extranjeras en la industria era de 78.8%, a fines de 1981 ese porcentaje había descendido a 48.2%, para las 2.864 filiales extranjeras en el sector.³ A ello cabe agregar que entre 1973 y 1979, los grandes grupos nacionales incrementaron su peso en el seno de las cien más grandes empresas del país, aunque hay que señalar

³ Fajnzylber y Martínez Tarragó, *op. cit.*

que para ello recurrieron a la consolidación de actividades a través de *holdings* y a una creciente articulación de las empresas con el financiamiento de la banca internacional y local.⁴ Además, en materia de transferencia tecnológica se debe señalar que la Ley de 1973 permitió que se pudiera adquirir un mejor conocimiento en esa clase de proceso, lo que fortaleció la posición negociadora de los compradores mexicanos de tecnología.

No hay que desconocer que la presión ejercida por la política de mexicanización indujo a algunos cambios en las estrategias de las corporaciones extranjeras, orientándolas a nacionalizar algunos segmentos de sus procesos productivos y descentralizar otros, lo anterior sin menoscabo de sus patrones de control y la concentración sobre las actividades claves donde participaban.⁵ Como ya advertían algunos autores: “la promoción de empresas locales que operan en la economía pueden implicar, simultáneamente, la promoción de la influencia de las empresas transnacionales”.⁶

Por ejemplo, en la industria alimentaria dos tercios de las filiales con mayoría extranjera en 1978 fueron constituidas por adquisición de firmas locales ya establecidas.⁷ Entre otras razones esta situación obedeció a que una filial que era mexicanizada y tenía 49% de participación extranjera estuvo en condiciones de adquirir libremente una empresa mexicana en su propia rama de actividad, o en otra.⁸ De la misma forma, si bien entre los años 1970 y 1975, la participación de las empresas transnacionales en la producción manufacturera bajó de 34.9% a 28.1%,

⁴ Eduardo Jacobs y Wilson Peres, 1982.

⁵ “El auge reciente de la inversión extranjera en México se concentró en una consolidación de sus empresas en los sectores que ya controlaban”. Jacobs y Peres, *op. cit.*

⁶ Peter O’Brien, 1983.

⁷ Rogelio Ramírez de la O, 1983.

⁸ Douglas Benneth y K. Sharp, 1981.

dicha participación se vio incrementada en los estratégicos sectores de producción de bienes de consumo duradero, de 61.5% a 64.7%, y de bienes de capital, de 35.6% a 37.5%.

Finalmente, merece destacarse que pese a los beneficios obtenidos en materia tecnológica, la ley de mexicanización no afectó de manera sustancial el proceso de selección tecnológica, ya que, por ejemplo, de los 8.257 contratos registrados en 1980, 48% correspondió a compra de tecnología en áreas no prioritarias; tampoco se pudo intervenir en la desagregación de los paquetes tecnológicos en cuyo pago quedaban comprendidos los conocimientos técnicos, las marcas y la asistencia técnica. El hecho de que 49% de los contratos registrados a fines de 1981 correspondieran al uso de marcas, demostró una clara dependencia, a nivel de consumo, a pautas de calidad y prestigio, más que a progresos en el proceso productivo. Además, el control de los contratos de transferencia tecnológica se realizaba *a posteriori* de la negociación realizada, lo que le restaba eficacia.⁹

Ante todo ello, desde el punto de vista formal, en la práctica se observaron claras limitaciones a la Ley de Regulación, puesto que sus disposiciones estuvieron sujetas a problemas de interpretación y a importantes mecanismos de excepción y discrecionalidad que no garantizaron la aplicación de una política coherente acorde con los objetivos previstos.

Como consecuencia de la crisis de la deuda externa en México, que irrumpió en 1982, la nueva administración gubernamental adoptó una política más flexible y de menos requerimientos para la IED. De una filosofía predominante de regulación se pasó a otra esencialmente de promoción de la inversión extranjera en el país, que se correspondió desde el punto de vista comercial con la adhesión de México al GATT en el año de 1986.

⁹ Alejandro Nadal Egea, 1977.

Entre las medidas de desregulación de la IED cabe mencionar que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras amplió el límite máximo de 49%, que en muchas actividades se le imponía a la IED, de ese modo se permitió una participación mayoritaria extranjera bajo la justificación de que pudieran contribuir a la modernización tecnológica y productiva.

Como consecuencia, se llegó a admitir una participación del 100% en proyectos dirigidos a la exportación (como ocurrió con las maquiladoras); se aceptaron aumentos de aportes extranjeros en el patrimonio de empresas ya instaladas, mediante capitalización de pasivos y compras de acciones; asimismo, mediante participación accionaria se habilitó a las empresas extranjeras para operar en la Bolsa Mexicana de Valores.

Ese proceso de liberalización se completó en 1989, cuando se publicó el Reglamento de la Ley de 1973 sobre la Inversión Extranjera, que derogó medidas existentes e incorporó normas más liberales. Desde ese momento, 75% de las actividades productivas del país dejaron de tener límites en cuanto a la participación del capital extranjero.¹⁰ Ese proceso culminó cuando la Ley de 1973 –ya muy disminuida en sus disposiciones y objetivos– fue sustituida por la nueva Ley de Inversión Extranjera, la cual ya no hacía mención al fortalecimiento de la inversión nacional. Esta nueva Ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 27 de diciembre de 1993, sustituyó los 17 criterios o requisitos que se habían establecido en la Ley de 1973 para admitir la IED y los redujo únicamente a cuatro:

1. Impacto sobre el empleo y capacitación de los trabajadores.
2. Contribución tecnológica.
3. Cumplimiento de disposiciones en materia ambiental.

¹⁰ Enrique Dussel Peters (coord.), 2007, p. 80.

4. Aportación para incrementar la competitividad de la planta productiva del país.

Por comparación con los más estrictos criterios anteriores, en la nueva Ley de 1993 se resaltó la eliminación de ciertas condiciones para aceptar las inversiones extranjeras, como por ejemplo las referidas a su complementación y su inserción no competitiva con las empresas nacionales, la utilización de insumos y componentes nacionales, su efecto positivo en la balanza de pagos y su contribución al desarrollo de las regiones de menor desarrollo económico relativo.

Posteriormente, los decretos de 1995, 1996, 1999, 2001, 2006, 2008, y el más reciente del 25 de mayo de 2011, reformaron la Ley de 1993, operando siempre a favor de una mayor apertura de la economía mexicana a la IED. Una síntesis de la situación resultante de dichas disposiciones se compila en el cuadro 1.

Merece destacarse que en los últimos años, mediante el régimen de concesiones de exploración y explotación, se ha extendido la presencia privada y de la inversión extranjera directa, tanto en materia de exploración como explotación petrolera en México. En materia de electricidad, por otra parte, se ha extendido el otorgamiento de permisos a empresas privadas para autoabastecerse de electricidad que, posteriormente, por la vía de la figura de asociados beneficiarios, ha admitido la posibilidad de la venta de energía. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha reconocido que las inversiones privadas en el sector eléctrico alcanzaron en 2010 un promedio de 45%.¹¹ Por último, en la rama farmacéutica, los requisitos a la IED, en cuanto a contenido nacional de sus productos y protección de marcas, también se flexibilizó.

¹¹ CEPAL, 2012, p. 24.

Cuadro 1.

Grado de participación permitida de inversión extranjera directa en México
(según Ley de 1993 y decretos de 1995, 2001, 2006, 2008 y 2010).

<i>Actividades reservadas al Estado</i>	<i>Actividades reservadas a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros</i>	<i>Permiten hasta 10% y 25% de IED</i>	<i>Permiten hasta 49% de IED</i>	<i>Resolución favorable de la Comisión para una participación mayor de 49% de IED</i>	<i>Sector o actividad económica abierto a 100% de IED</i>
Petróleo y demás hidrocarburos.	Transporte terrestre nacional, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería.	Sociedades cooperativas de producción (hasta 10% de IED).	Instituciones de seguros.	Servicios portuarios a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior, tales como remolque, amarre de cabos y lanzamiento.	Comunicación vía satélite.
Electricidad.	Comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo.	Transporte en aerotaxi (hasta 25% de IED).	Instituciones de fianzas.	Sociedades navieras dedicadas a la explotación de embarcaciones, exclusivamente en tráfico de altura.	Ferrocarriles.
Generación de energía nuclear.	Instituciones de banca de desarrollo, en los términos de la ley de la materia.	Transporte aéreo especializado (hasta 25% de IED).	Casas de cambio.	Sociedades concesionarias o permisionarias de aeródromo de servicio al público.	Uniones de crédito.

Minerales radioactivos.	La prestación de los servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales.	Transporte aéreo nacional (hasta 25% de IED).	Almacenes generales de depósito.	Servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados.	Sociedades controladoras de agrupaciones financieras.
Telégrafos.			Sociedades a las que se refiere el artículo 12 bis de la Ley de Mercados de Valores.	Servicios legales.	Instituciones de crédito de banca múltiple.
Radiotelegrafía.			Administradoras de fondos para el retiro.	Sociedades de información crediticia.	Casas de Bolsa.
Correos.			Fabricación y comercialización de explosivos, armas de fuego, cartuchos, municiones y fuegos artificiales, sin incluir la adquisición y utilización de explosivos para actividades industriales y extractivas, ni la elaboración de mezclas explosivas para el consumo de dichas actividades.	Instituciones calificadas de valores.	Especialistas bursátiles.
Emisión de billetes.			Impresión y publicación de periódicos para circulación exclusiva en territorio nacional.	Agentes de seguros.	Arrendadoras financieras.

continúa

<i>Actividades reservadas al Estado</i>	<i>Actividades reservadas a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros</i>	<i>Permiten hasta 10% y 25% de IED</i>	<i>Permiten hasta 49% de IED</i>	<i>Resolución favorable de la Comisión para una participación mayor de 49% de IED</i>	<i>Sector o actividad económica abierto a 100% de IED</i>
Acuñaación de moneda.			Acciones serie "T" de sociedades que tengan en propiedad tierras agrícolas, ganaderas y forestales.	Construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados.	Empresas de factoraje financiero.
Control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos.			Pesca en agua dulce, costera y en la zona económica exclusiva, sin incluir acuicultura.	Construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vía general de comunicación, y prestación del servicio público de transporte ferroviario.	Sociedades financieras de objeto limitado a las que se refiere el artículo 103 fracción IV, de la Ley de Instituciones de Crédito.
Las demás leyes que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.			Administración portuaria integral.	Perforación de pozos petroleros y de gas.	Acciones representativas del capital fijo de sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión.
			Servicios portuarios de pilotaje a las embarcaciones para realizar operaciones de navegación interior en los términos de la Ley de la materia.		Televisión por cable.

concluye

			<p>Sociedades navieras dedicadas a la explotación comercial de embarcaciones para la navegación interior y de cabotaje, con excepción de cruceros turísticos y la explotación de dragas y artefactos navales para la construcción, conservación y operación portuaria.</p>	<p>Servicios de telefonía móvil o celular.</p>
			<p>Suministro de combustibles y lubricantes para embarcaciones y aeronaves y equipo ferroviario.</p>	<p>Transporte terrestre internacional de pasajeros, turismo y de carga, entre puntos del territorio nacional de México y el servicio de administración de centrales camioneras de pasajeros y servicios auxiliares.</p>
			<p>Sociedades concesionarias en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.</p>	<p>Fabricación y ensamblaje de partes, equipo y accesorio para la industria automotriz.</p>
			<p>TV abierta y radiodifusión.</p>	<p>Edificación, construcción e instalación de obras.</p>

FUENTE: Ley de Inversión Extranjera Directa de 1993. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo del 2011.

Algo que merece destacarse es el hecho de que en los últimos años, mediante el régimen de concesiones de exploración y explotación, se ha extendido la presencia privada y de la inversión extranjera directa, tanto en materia de exploración y explotación petrolera en México. En materia de electricidad, por otra parte, se ha extendido el otorgamiento de permisos a empresas privadas para autoabastecerse de electricidad que, posteriormente, por la vía de la figura de asociados beneficiarios, ha admitido la posibilidad de la venta de energía. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha reconocido que las inversiones privadas en el sector eléctrico alcanzaron en 2010 un promedio de 45%.¹² Por último, en la rama farmacéutica, los requisitos a la IED, en cuanto a contenido nacional de sus productos y protección de marcas, también se flexibilizó.

En este proceso de creciente apertura al capital extranjero hay que referir especialmente aquellas actividades que en el pasado estuvieron reservadas al Estado y que han dejado de serlo, como los servicios ferroviarios, los servicios financieros (bancos, casas de Bolsa, especialistas bursátiles, arrendadoras financieras), televisión por cable y los servicios de telefonía móvil o celular. En el mismo sentido, debe subrayarse que la Ley de Minería del 28 de abril de 2005 ha permitido concesiones a empresas extranjeras para la explotación minera hasta por 50 años renovables. Por otra parte, el tratamiento especial que México ha brindado a las empresas maquiladoras de exportación merece una presentación específica y por separado. El Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) anota:

¹² CEPAL, 2012, p. 24.

...se permite importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en un proceso industrial o de servicios destinados a la elaboración, transformación o reparación de mercancías de procedencia extranjera, importadas temporalmente para su exportación, o a la prestación de servicios de exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importaciones, del impuesto al valor agregado y, en su caso, de las cuotas compensatorias.¹³

En otros trabajos, el proceso de maquila recibe la denominación de Industria de Bienes para Procesamiento.

Las empresas maquiladoras en México están exoneradas del pago de impuestos, entre los que se destacan el general de importaciones, el valor agregado (incluso por compras nacionales) y las cuotas compensatorias. Así también hay una consideración particular para los precios de transferencia que se establecen entre las casa matrices en el exterior y sus subsidiarias en México. A esos beneficios y facilidades se agregan las que proporcionan los gobiernos de las entidades federativas que procuran atraer esta clase de inversiones.

Un ejemplo de los beneficios y facilidades brindadas por las entidades federativas la proporcionan las decisiones del gobierno de Puebla, de septiembre de 2012, para la instalación de AUDI (automóvil de la línea Volkswagen) en San José, Chiapa, Puebla. En competencia con Querétaro, el gobierno poblano aprobó expropiar 460 hectáreas para la instalación de la empresa extranjera, dotar de infraestructura, acondicionamiento y servicios públicos (agua, drenaje, electricidad), así como exonerar por 12 años de pago del impuesto sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal (no extensible

¹³ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2012.

a ninguna otra armadora que no sea la Volkswagen). En contrapartida, la AUDI se comprometió a una inversión de 1.3 mil millones de dólares, a producir 150 mil unidades en 2016 y a emplear a 3 mil 800 personas de tiempo completo.

En noviembre del 2006 se fusionaron los diferentes programas de fomento a la maquila bajo el programa IMMEX. Con el Decreto del 11 de octubre del 2011, los distintos mecanismos de fomento para la maquila se han prorrogado hasta el 31 de diciembre del 2013. En ese Decreto, con el fin de evitar que ciertas empresas se registren como maquiladoras para aprovechar los beneficios fiscales, se establece que las empresas deberán contar con inventarios suministrados por las casas matrices y que 30% de sus activos deben pertenecer a las mismas.

Asimismo, las maquiladoras están obligadas a que al menos 10% de su producción, o un monto menor a los 500 mil dólares se exporten. Cabe mencionar que el régimen de maquiladoras permitió progresivamente –previo pago de impuestos– dedicar parte de su producción al mercado interno. En 2011, según cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 42% de la producción de las maquiladoras fue destinado al mercado nacional.¹⁴

El número promedio de establecimientos registrados en el periodo de enero a mayo de 2012 fue de 6,227 establecimientos, de los cuales 5,076 (80%) pertenecen al sector manufacturero, mientras el resto responde a establecimientos no manufactureros. Los establecimientos manufactureros están orientados básicamente a la exportación y se ubican en estados mexicanos vecinos a la frontera con Estados Unidos de Norteamérica (Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas). Están dedicados sobre todo a las

¹⁴ INEGI, *op. cit.*

industrias automotriz, electrónica, de telecomunicaciones y aeroespacial.

El nivel de personal ocupado de la maquila mexicana alcanzó en el periodo de enero a mayo de 2012, un promedio de 2.2 millones de personas, de las cuales 1.9 millones trabajan en establecimientos manufactureros. Ese personal ocupado representa aproximadamente 13% de la fuerza laboral mexicana inscrita en el Seguro Social.

Evolución del grado de restricciones a la IED en México

Uno de los aspectos más relevantes en el estudio de la IED en México es analizar la importancia que las restricciones impuestas a esa inversión han tenido, institucionalmente y a nivel sectorial, así como su tendencia.

En el capítulo anterior se anotó que a partir de los años ochentas y noventas hubo normas que progresivamente fueron disminuyendo los grados de restricción en determinados sectores, lo que significó un creciente grado de apertura hacia las inversiones directas extranjeras en México.

En este capítulo se mide cuantitativamente, mediante índices, cómo ha evolucionado ese grado de restricciones a la IED en México. Para este propósito se cuenta con la información procedente de la OCDE referida a los 30 miembros de esta organización, a 10 países adheridos a la Declaración Internacional de Inversión y Empresas Multinacionales, y a cuatro miembros no integrantes de la OCDE (China, Rusia, Sudáfrica e Indonesia).

Esa información permite conocer cómo ha evolucionado el índice de restricciones para México y, a su vez, facilita el análisis comparativo con otros países.

Hasta 2012, la OCDE ha estimado esos índices en tres oportunidades: en el año 2003, 2006 y 2010.¹⁵ Las variables generales que los informes de esa Organización establecieron para ponderar las restricciones, a efectos de su estimación, fueron: *a)* límites a la participación de la IED en el capital de las empresas; *b)* tramitación y aprobación; *c)* restricciones en puestos claves y de dirección a personal extranjero y; *d)* otras restricciones. Los índices manejados tienen un rango de 0 a 1, donde un valor igual a 0 indica que la economía está completamente abierta a la IED, mientras que un valor igual a 1 indica una economía totalmente cerrada a la misma. Los aspectos metodológicos aplicados en las estimaciones del año 2010, de la OCDE, en especial en cuanto a la ponderación de las variables específicas seleccionadas para medir las restricciones, figuran en el apéndice 1.

Los resultados obtenidos por la OCDE para México y su comparación con países como China, Hungría, República Checa y Polonia), aparecen reflejados en el cuadro 2 y en la gráfica 1.

Según las estimaciones de los trabajos de la OCDE, el índice de México no ha cambiado mucho entre los años 1998 y 2010, figurando con un nivel de restricciones promedio del orden de 0.27, que se ha mantenido relativamente constante durante dicho periodo. En comparación con los países seleccionados, ese nivel de restricción es mayor que el que exhiben países como Hungría y la República Checa, como también respecto al promedio de todos los países miembros de la OCDE (0.09). Por otro lado, China presenta un índice de restricciones

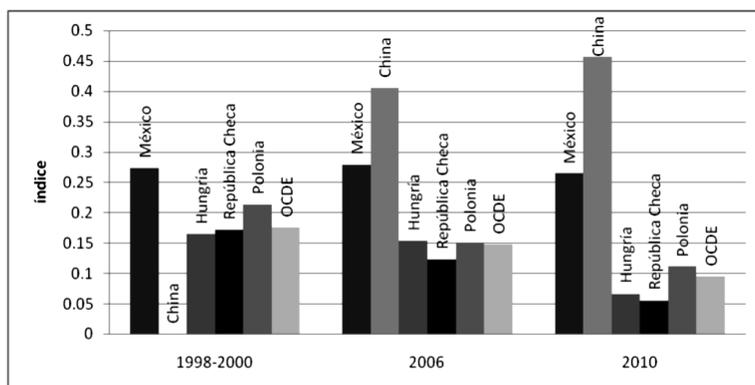
¹⁵ Stephen S. Golub, 2003; Takeshi Koyama y Stephen Golub, 2006; Blanka Kali-nova, Angel Palerm y Stephen Thomsen, 2010. Cabe señalar que en los dos primeros estudios los sectores seleccionados se ponderaron de acuerdo a su participación en el PIB, mientras en el más reciente, del año 2010, se adoptó un criterio simplificador de no ponderar a los sectores y asignarles un mismo peso.

Cuadro 2.
Índice de restricciones en México y países seleccionados.

<i>Años</i>	<i>1998-2000</i>	<i>2006</i>	<i>2010</i>
México	0.27	0.27	0.26
China	S/D	0.40	0.45
Hungría	0.16	0.15	0.06
República Checa	0.17	0.12	0.05
Polonia	0.21	0.15	0.11
OCDE	0.17	0.14	0.09

FUENTE: Elaborado con base en datos de la OCDE: Golub, 2003; Koyama y Golub, 2006 y Kalinova *et al.*, 2010.

Gráfica 1.
Índices de restricciones a la IED en México y países seleccionados.



FUENTE: Elaborado con datos de la OCDE: Golub, 2003; Koyama y Golub, 2006 y Kalinova *et al.*, 2010.

que es mayor a México, con una leve tendencia ascendente desde el año 2006 al 2010, que supera siempre el promedio de los países de la OCDE.

Por otra parte, con base en la información proporcionada por las normas aprobadas por México, se elaboró otro estudio sobre los grados de restricción que han operado en el país entre los años 1973 y 2008, tomando en cuenta la economía en su conjunto.¹⁶ En ese estudio alternativo se seleccionaron 10 sectores que se ponderaron igual, utilizando la participación de la IED en el capital de las empresas como variable central para medir el grado de las restricciones impuestas a esas inversiones. Asimismo, por su importancia, se realizó el mismo análisis para la rama automotriz, en el cual las variables utilizadas y su ponderación fueron las siguientes: el grado de contenido nacional requerido en la producción (50%), las limitaciones en materia de localización regional (30%) y los requisitos en materia de balance de pagos del sector automotriz (20%).

Para hacer comparativos los índices de este trabajo con los estudios de la OCDE, se empleó el mismo criterio, por el cual los rangos van de 0 a 1, donde 0 implica una economía totalmente abierta a la IED y el 1 supone una política de cierre total.

El cuadro 3 indica los grados de restricción obtenidos a nivel global y el registrado en el sector automotriz. Como puede observarse, esos índices disminuyeron sustancialmente a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de México con los EE.UU. y Canadá, en 1994. Esta disminución ha sido aún mayor en el caso del sector automotriz, debido a varias razones. Por un lado, en el curso del año 2000 se eliminó para la IED el requisito de contenido nacional en los vehículos nuevos; asimismo, las restricciones en materia de localización en

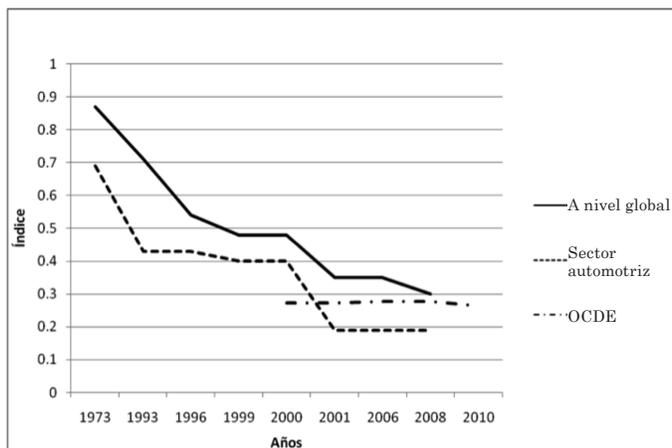
¹⁶ Rosy W. Carrillo Ovando, 2010.

Cuadro 3.
Grado de restricción a la IED en México.

<i>Año</i>	<i>A nivel global</i>	<i>Sector automotriz</i>
1973	0.87	0.69
1993	0.71	0.43
1996	0.54	0.43
1999	0.48	0.40
2001	0.35	0.19
2008	0.30	0.19

FUENTE: Carrillo Ovando, 2010.

Gráfica 2.
Grado de restricciones a la IED en México.



FUENTE: OCDE, 2010 y Carrillo Ovando, 2010.

ciudades del país se hicieron más flexibles. Finalmente, los requisitos de la balanza comercial se fueron suavizando al extremo de que, en 2012, la gestión de las empresas automotrices extranjeras ya no tiene condiciones a ese respecto.

Si se comparan los datos de la OCDE (Gráfica 2) con los que provienen de la tesis de Carrillo Ovando, se observan algunas diferencias numéricas a fines de los años noventas. No obstante, se puede comprobar que la tendencia y los valores más recientes del índice de restricción resultan convergentes en ambos estudios.

Si se consideran las decisiones asumidas, respecto a las concesiones en la minería, la exploración y explotación petrolera, y los permisos a la iniciativa privada para generar electricidad, podría estimarse, *grosso modo*, que en 2012 ese índice de restricción global en México se ubicaría en un rango entre 0.20 a 0.25. Adicionalmente, como conjetura, si en los próximos años triunfan las fuerzas políticas que favorecen una mayor apertura en los sectores estratégicos del petróleo y la electricidad, y logran ponerse de acuerdo en el Congreso Mexicano, podría preverse que el índice de restricción impuesto a la IED en México pudiera aproximarse al promedio de los países de la OCDE (0.09), es decir, a un nivel muy cercano a la apertura total a dichas inversiones.

Evolución cuantitativa de la IED (1980-2011)

En el periodo que va de 1980 a 2011 se registran cuatro distintos momentos respecto al flujo anual de IED en México (Cuadro 4 y Gráfica 3). Un primer momento está representado por los años 1980 a 1993, durante los cuales el monto de las inversiones extranjeras se mantuvo por debajo de los 5 mil millones de dólares anuales. Un segundo momento está asociado a la

entrada al GATT y a la aprobación del Tratado de Libre Comercio de México con los Estados Unidos y Canadá. Entre los años 1994 y 2000, el ingreso promedio anual de la IED pasó a ser de 12.5 mil millones de dólares, es decir, más del doble que en el periodo anterior. El tercer momento corresponde al periodo de 2001 a 2008, durante el cual las inversiones extranjeras vuelven a duplicarse y el monto anual promedio asciende a 25.0 mil millones de dólares. En esta etapa, el punto máximo se logra en 2001 con casi 30 mil millones de dólares, cuya mayor parte correspondió a la venta del Banco Nacional de México al Citigroup por la cantidad de 12.8 mil millones de dólares. Finalmente, el cuarto momento transcurre entre los años de 2009 a 2011, en cuyo curso el monto promedio anual descendió 25% con respecto al periodo previo al alcanzar 18.8 mil millones de dólares.

Este retroceso relativo de IED en México obedece, sin lugar a dudas, a la crisis financiera internacional que se desató a partir del año 2007 y, sobre todo, al impacto negativo que dicha crisis tuvo sobre EE.UU., el principal inversor extranjero en México. Tampoco hay que descartar la influencia que en ese descenso relativo de la IED, en el último trienio, han tenido los problemas de inseguridad que aquejan a México y la crisis económico-financiera que se abate sobre la Unión Europea.

El citado retroceso es confirmado por las cifras preliminares de la IED en México para el primer semestre del 2012, año en que se llevaron a cabo elecciones para renovar la Presidencia de la República y el Congreso. En efecto, los datos para ese semestre registran una baja de 9.6% respecto a las inversiones recibidas en el mismo periodo del 2011. Ese descenso, si se mantiene para todo 2012, llevaría a un ingreso proyectado de IED entre 18 y 19 mil millones de dólares.

Cuadro 4.
Inversión externa directa (1980-2011).

<i>(millones de dólares corrientes)</i>			
<i>Año</i>	<i>IED</i>	<i>Año</i>	<i>IED</i>
1980	1, 622.6	1996	7,847.9
1981	1, 701.1	1997	12,145.6
1982	626.5	1998	8,373.5
1983	683.7	1999	13,880.5
1984	1,429.8	2000	18,110.0
1985	1,729.0	2001	29,860.8
1986	2,424.2	2002	23,932.3
1987	3,877.2	2003	18,554.1
1988	3,157.1	2004	24,820.9
1989	2,499.7	2005	24,373.4
1990	3,722.4	2006	20,006.4
1991	3,565.0	2007	31,313.4
1992	3,599.6	2008	26,888.5
1993	4,900.7	2009	15,959.0
1994	10,646.9	2010	20,207.6
1995	8,374.6	2011	20,356.9
		2012	18-19,000*

*cifra proyectada con base en datos primarios del primer semestre.

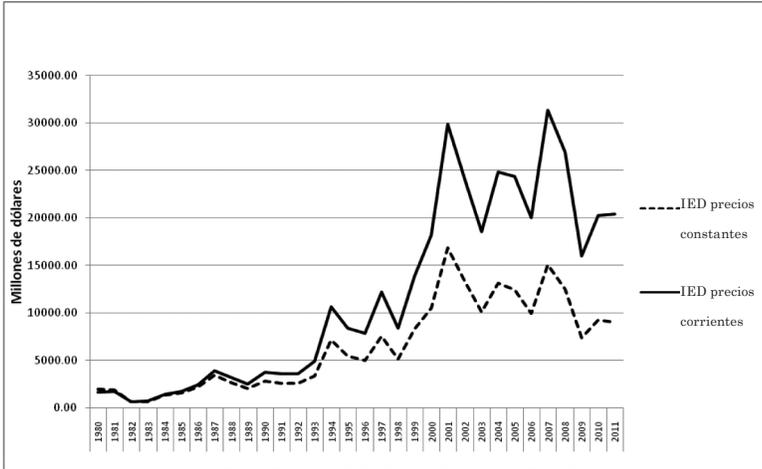
FUENTE: Elaborado con datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

En la gráfica 3 se muestra la evolución de la IED en dólares corrientes y dólares constantes. Como es obvio, los montos de la IED a precios constantes son menores que los estimados a precios corrientes, sobre todo a partir del año 2000, no obstante, el ritmo de evolución de la IED en ambas estimaciones es similar.

Con respecto al relativo descenso que experimenta la IED en México en el último trienio y su posible trayectoria en 2012, deben tenerse especialmente en cuenta algunos importantes anuncios que en materia de inversiones externas han caracte-

rizado la economía mexicana de mediados de 2012 y que, sin duda, pueden modificar al alza las cifras de la IED en ese año y más posiblemente en el 2013.

Gráfica 3.
IED a precios corrientes y constantes (1980-2011).



FUENTE: Elaborado con datos del Centro de Estudios para las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados y del Registro Nacional de Inversión Extranjera (RNIE).

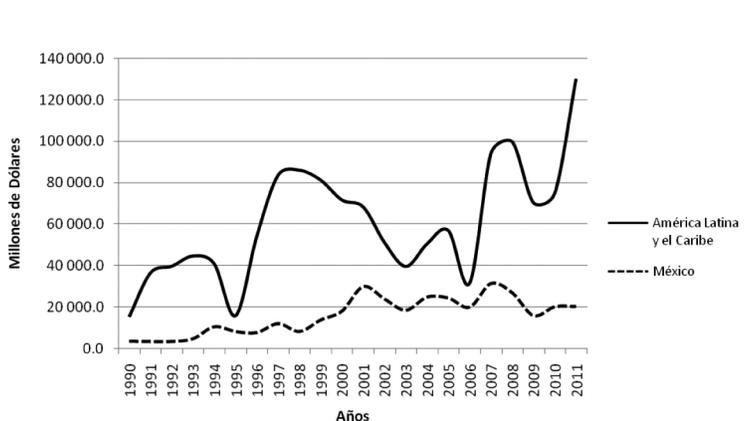
La operación más extraordinaria en esa materia es la que se divulgó sobre la compra de 50% de las acciones del Grupo Modelo por la transnacional belga Anheuser-Busch InBev, por un monto de 20.1 mil millones de dólares, con lo cual dicha empresa alcanza 100% de participación. Ese monto de capital influirá sin duda en los registros cuantitativos de la IED en México durante 2012, y con mayor probabilidad en el año 2013, cuando se aprueben las normas regulatorias involucradas y la Asamblea de Accionistas del Grupo Modelo acepte la citada venta, como es de esperar.

Al respecto, cabe recordar que la operación de venta del banco Banamex al CitiGroup, en el año 2001 (por 12.8 mil millones de dólares) elevó los números de la IED en ese año en un 65% respecto al año anterior. La venta del Grupo Modelo, si se registra en 2013, elevará el ingreso de IED a México a más del doble en ese año. Si a esa venta se añade la probable y publicitada compra de la transnacional inglesa Digeo de Tequila Cuervo, que se estima en 3 mil millones de dólares, es evidente que las cifras de la IED en México, en el bienio 2012-2013, pueden sufrir aumentos significativos.

No obstante, conviene subrayar que estos movimientos a gran escala, por su monto, en la actual coyuntura están asociados a transformaciones que se están produciendo sobre todo en el mercado internacional de bebidas y licores. Si bien esa situación y las que puedan darse en otros mercados internacionales, se reflejan ciertamente en la IED al país, no se puede afirmar que estas operaciones estén determinadas u obedezcan a variables propias al desarrollo económico o a cambios en las condiciones político-institucionales de México. Por lo tanto, a nuestro entender estas compras no modifican en el fondo las tendencias cuantitativas más recientes de la IED proyectadas en el país, salvo que factores internacionales como los verificados en el mercado internacional de bebidas y licores se repitan y/o que factores estructurales internos determinantes en las estrategias de las empresas transnacionales (p. e.: crecimiento sostenido del PIB, menor grado de restricciones y mayor seguridad), mejoren el clima de inversiones productivas para México.

Una consecuencia del descenso ocurrido en la cuantía de IED en México, en el último trienio, repercute en la menor importancia que el país ha tenido en la entrada de inversión extranjera directa a nivel regional. En la gráfica 4 se compara la evolución de la IED en México y la registrada para el conjunto de América Latina y el Caribe. Vemos que en 2011,

Gráfica 4.
IED en América Latina y México (1990-2011).



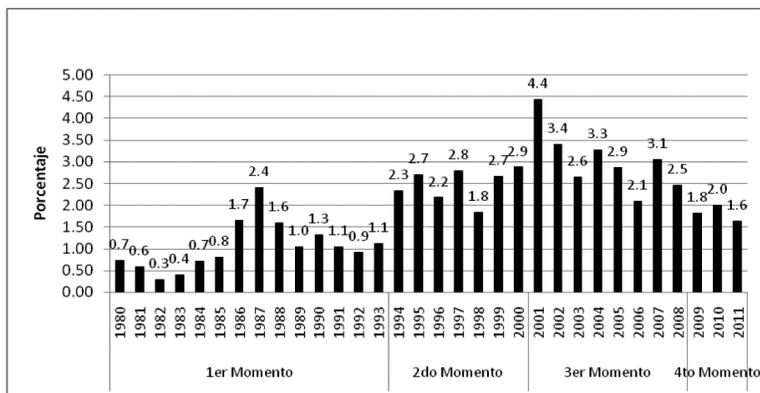
FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía y la CEPAL.

Brasil representa 54% de la IED recibida en la región, en cambio, aunque México sigue constituyendo el segundo país receptor de inversiones extranjeras, su participación en el total de América Latina y el Caribe exhibe una disminución progresiva. Así, en el periodo 2000-2005, la participación promedio de México en la región era de 34%. Posteriormente, año con año esa participación mexicana ha venido disminuyendo hasta representar apenas 12.6% en 2011.¹⁷

Como dato adicional, a efectos de valorar la importancia y magnitud que ha representado la IED en México, se puede medir su incidencia en términos del PIB del país (Gráfica 5). En este caso, en términos generales, vuelve a reiterarse la existencia de cuatro fases en la evolución entre los años 1980 y 2011.

¹⁷ CEPAL, *op. cit.*

Gráfica 5.
IED como porcentaje del PIB en México.



FUENTE: Elaborado con datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera y Fondo Monetario Internacional.

En una primera fase que abarca toda la década de los años ochentas y hasta 1993, la relación IED con respecto al PIB apenas alcanza 1%.

En una segunda etapa, desde 1994 hasta el año 2000, ese índice alcanza en promedio 2.5%.

Posteriormente, en el transcurso de casi toda la primera década del presente siglo (2001-2008), el promedio anual de la IED/PIB asciende a 3.0%.

Finalmente, en el periodo 2009-2011 ese índice retrocede a un promedio anual de 1.8%, coeficiente que se encuentra prácticamente a la mitad de como se ubicaba en el año 2002, lo que subraya una tendencia claramente descendente, asociada sobre todo a la caída en los montos registrados de la IED en los tres últimos años.

Composición de la IED en México: sectores económicos, países de origen y destino por entidad mexicana receptora

IED en México por sectores económicos

En México, en el año 2011 se destaca como mayoritaria la IED en las manufacturas (46.4%) y en los servicios (43%), dentro de los cuales sobresalen tradicionalmente los servicios financieros (12.8%) y el comercio (10.1%). Sin embargo, como puede comprobarse en el cuadro 5, las manufacturas han disminuido su grado de participación en los últimos años; por ejemplo, en el periodo de 1994 a 2000 las manufacturas habían alcanzado a ser mayoría con 56% en promedio de inversión, en cambio, de 2005 a 2011 su participación promedio desciende a 43.6%.¹⁸

En lo referente a la participación de los servicios en la IED en México, se presenta una relativa regularidad y valores estables. Concretamente, si se excluyen los saltos producidos por la compra de los bancos mexicanos en el bienio 2001-2002, el porcentaje promedio de participación de los servicios, tomando en cuenta todo el periodo (1999-2011), se ha mantenido en torno de 43%.

En contrapartida, ciertas ramas económicas avanzan en el interés de la IED en México; por ejemplo, las inversiones en minería alcanzan 7.6% del total de la IED en el periodo 2007-2011, cuando en años anteriores apenas llegaba a 1%. Lo mismo ocurre con el sector de la construcción, seguramente vinculado a inversiones en infraestructura, que en 2011 representa 7.4% del total, cuando en los años previos a 2007 apenas alcanzaba 2%. Finalmente, corresponde mencionar la

¹⁸ Según informa la Secretaría de Economía, la tendencia a la baja se mantiene, ya que en el primer semestre de 2012 la IED en manufacturas apenas alcanza 38.6%.

creciente importancia adquirida por los servicios inmobiliarios y de alojamiento temporal que representan 4.5% en 2011 y un promedio de casi 6% en el periodo de 2007-2011, cuando antes de ese periodo apenas superaban 1%.¹⁹

La composición por sectores económicos de la IED en México difiere en varios aspectos con la que se observa para América Latina y el Caribe. En primer lugar, cabe mencionar que la presencia de la IED en manufacturas en México, pese a su relativo descenso en los últimos años, es aún porcentualmente superior en 2011 a la participación que ese sector exhibe en la región latinoamericana y caribeña (43% contra 38%).

En segundo lugar, la IED para América Latina y el Caribe exhibe una presencia creciente de empresas extranjeras en materia de recursos naturales (agricultura, minería, electricidad, petróleo, gas), lo que en 2011 representó 18% del total regional. Ese resultado en buena parte obedece a que las fusiones y adquisiciones realizadas en esas áreas por las empresas extranjeras, a nivel latinoamericano, representaron 35% de dichas operaciones en ese año.²⁰

Por el contrario, la IED por ese concepto apenas alcanza 3% en el caso de México. Esta situación debe atribuirse principalmente a las restricciones impuestas por las normas aún vigentes, sobre todo en materia petrolera y de electricidad, lo que determina que la proporción de la IED en México en la explotación de recursos naturales sea tan baja (salvo la mencionada excepción de las actividades en la minería de los últimos cinco años).

¹⁹ Según la propia Secretaría de Economía, en el primer semestre de 2012 estos servicios inmobiliarios y de alojamiento temporal ya representaban 8.3% de la IED.

²⁰ CEPAL, *op. cit.*, p. 48.

Cuadro 5.

IED en México por sectores económicos (1999-2011) (porcentajes).

IED por sector económico	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Total	0.1	0.1	0.4	0.1	0.3	0.6	0.5	0.3	0.4	0.1	0.2	0.1	0.1	0.5	0.2	0.2	0.3	0.1
Agropecuario	0.9	0.9	1	1	0.6	1.8	0.9	0	1.1	0.7	1.2	0.9	2.2	5.4	17.5	5.2	5.9	4.2
Minería	0.1	0	0	0	0.3	1.1	0.7	1.1	1.9	1.9	1.1	0.8	-0.4	1.8	1.8	0.4	0	-1.1
Electricidad y agua	2.3	0.5	0.3	0.9	1.5	1.5	1.2	1.1	2.2	0.8	1.8	1.2	2.2	7.7	3.8	4.7	0.8	7.4
Construcción	55.2	52.3	55.3	54.3	56.8	66	55.8	19.9	36.2	51.7	55.9	45.3	50.2	43.2	28.9	35.2	56	46.4
Manufacturas	41.3	46.2	43	43.7	40.4	29	40.8	77.5	58.2	44.8	39.8	51.7	45.7	41.4	47.8	54.3	37	43
Servicios	11.2	10.9	8.6	14.6	11.8	10.8	13.7	8.1	7.6	8.2	5.4	11.8	3.4	4.9	7	9.5	13.5	10.1
Comercio	6.4	9.4	4.9	5.4	5	2.5	0.5	0.5	2.7	2	0.4	5.8	-0.9	0.9	1.4	0.6	0.8	1.4
Transportes	5.3	5.1	5.1	5.1	5.4	2.4	-9.4	10.1	14.4	12.3	6.9	6.6	3.4	1	5.5	1.1	0.9	5.7
Info. en medios masivos	8	10.1	13.1	8.3	7.9	3	24.7	53.6	27.8	15.2	22.4	9.2	19.5	20.7	23	15.6	9	12.8
Servicios financieros	1.3	1.7	2.1	1.2	1.2	2.1	2.4	0.7	1.6	1	1.1	5.2	5.3	4.5	6.6	6.7	6.4	4.5
Servicios inmobiliarios y de alquiler	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1	0.4	0.4	1.3	0.6	1.2	0.3	0.3	3.4	1.3	1.8	1.7	1.2	3.4
Servicios profesionales	7.1	7	7.1	7	7	7.9	8.6	3.3	3.6	4.9	3.3	12.9	11.6	8	2.3	19.1	5.2	5.2
Otros servicios																		

NOTA: Los sectores corresponden con el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).

FUENTE: Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

Composición de la IED en México por países de origen

Las inversiones extranjeras directas se originan mayormente en los Estados Unidos, dada la importancia que tienen los flujos de capital que moviliza ese país, y especialmente por las ventajas que representa su vecindad con México. Su evolución, sin embargo, ha ido mostrando un descenso en su ponderación en la IED total recibida por México. En efecto, en el periodo que abarca 1999 hasta el año 2003, según las cifras disponibles, las empresas originarias de los EE.UU. invirtieron en promedio 63% del total de la IED en México (Cuadro 6).

Sin embargo, en los años siguientes, periodo que transcurre entre el año 2004 hasta 2011, ese porcentaje disminuyó en 18 puntos y llega a un promedio anual de 45%, aunque se observa un cierto repunte en esa participación en 2011. Sin duda, la crisis que se abatió sobre los EE.UU. y que afectó especialmente su industria automotriz y su actividad maquiladora, ha influido de manera decisiva en esa disminución de las inversiones hacia México.

Entre 1999 y 2011, las principales actividades a las cuales se dirigió la IED por parte de las empresas estadounidenses fueron, en primer lugar, las industrias manufactureras con un promedio anual de casi la mitad de sus inversiones (48%), y los servicios financieros y de seguros con un promedio anual de 17%, seguido por el comercio al por mayor y menor con 12%. Conviene recordar que la IED en materia bancaria tuvo puntos muy altos en 2001 y 2002 con motivo de la muy importante adquisición que realizó CitiGroup de Banamex (Cuadro 7).

En términos relativos, tres países han compensando la citada disminución de los Estados Unidos en la IED en México, situación que se produjo entre los años de 2004 a 2011. Por orden de importancia, en primer lugar figuran los Países Bajos que ascienden más de 8 puntos al pasar de un promedio de 8.6%, entre los años 1999 y 2003, a un promedio de 16.9%,

Cuadro 6.

México: IED por país de origen (1999-2011)
(porcentajes).

<i>Países</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Estados Unidos	54.2	71.8	71.9	55.0	48.1	36.8	48.2	64.3	40.9	41.9	45.5	27.2	51.5
España	7.5	11.7	9.7	21.0	15.3	31.8	6.9	7.1	17.2	18.2	16.7	7.0	15.7
Países Bajos	7.8	14.9	8.9	7.3	4.1	13.6	16.4	14.0	21.1	6.8	12.9	43.1	7.2
Canadá	5.0	3.7	3.4	1.0	1.6	2.6	2.0	3.1	1.5	11.3	10.1	7.3	3.4
Reino Unido	-1.3	1.6	0.5	5.3	5.8	1.2	5.5	4.8	1.9	5.1	2.1	3.0	0.3
Islas Virgenes	0.5	0.4	0.3	0.1	0.0	0.2	8.4	1.5	3.5	5.4	0.1	0.1	0.6
Alemania	5.6	1.9	-0.4	2.5	2.4	1.6	1.4	3.7	2.0	2.4	0.2	1.5	1.6
Suiza	0.9	0.8	-0.6	1.9	13.8	4.7	1.3	2.9	1.9	0.8	0.5	1.2	5.9
Japón	9.0	2.4	0.6	0.7	0.7	1.6	0.7	-7.1	1.3	0.5	1.4	1.1	3.5
Otros	11.0	9.3	5.7	5.2	8.1	5.8	9.1	5.7	8.7	7.5	10.5	8.6	10.2

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera.

Cuadro 7.
IED de Estados Unidos en México por sectores de destino (1999-2011)
(porcentajes).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Estados Unidos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Industrias manufactureras	64.9	53.3	18.3	46.1	47.4	67.8	45.2	52.4	43.2	42.8	44.2	43.8	52.0
Servicios financieros y de seguros	3.7	17.8	61.2	30.6	24.2	6.4	1.6	15.2	25.5	17.9	13.2	6.3	6.7
Comercio al por mayor y por menor	13.2	15.5	7.6	8.7	12.4	12.6	19.2	6.1	6.7	14.7	9.8	18.1	13.3
Otros	18.3	13.4	13.0	14.5	16.1	13.3	34.0	26.3	24.6	24.6	32.8	31.9	28.0

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

en el periodo 2004-2011. En el curso de los años que van de 1999 a 2011 sus principales actividades de destino fueron las industrias manufactureras (56%) y los servicios financieros y de seguros (10.3%) (Cuadro 8). En cuanto a la participación de los Países Bajos, con base en ciertos antecedentes, la CEPAL menciona que ese país, por condiciones tributarias "... tiene la condición de centro de tránsito de inversiones efectuadas desde terceros países".²¹ Por esta razón, esa participación debe relativizarse, ya que en realidad encubre capitales que provienen de empresas de otros países.

Inmediatamente se puede mencionar a España, que comparando su participación entre los periodos 1999-2003 y 2004-2011, creció en promedio en algo más de 2 puntos porcentuales, al pasar de 13.0% a 15.1% (Cuadro 9). En todo el periodo de 1999 a 2011 las empresas españolas han concentrado las inversiones en México en los servicios financieros y de seguros, los cuales tuvieron una participación de 45% en el total de las inversiones originarias de ese país. Al respecto, conviene destacar que en los últimos seis años las inversiones españolas en servicios financieros y de seguros son ya claramente mayoritarias en la IED de origen español (60%). En un lugar secundario figuran las inversiones españolas en información de los medios masivos con 18% y las industrias manufactureras con 12% en todo el periodo considerado.

Finalmente, figura Canadá con un aumento promedio de 2 puntos entre los periodos arriba mencionados, al incrementar su participación en la IED de México de 3% a 5%. El principal sector de inversión entre 1999 y 2011 fue la minería con 38% del total. Esas inversiones canadienses influyeron claramente en el ascenso que esta clase de actividad ha tenido en el total

²¹ *Ibid.*, p. 14.

Cuadro 8.
IED de los Países Bajos en México por sectores de destino (1999-2011)
(porcentajes).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Países Bajos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Industrias manufactureras	80.1	52.2	8.9	80.2	67.2	86.5	52.7	76.7	44.0	20.9	47.8	84.1	98.4
Servicios financieros y de seguros	2.6	21.8	32.1	1.3	5.8	1.7	38.9	0.6	8.0	12.9	3.8	2.7	1.3
Otros	17.3	26.0	59.1	18.5	27.0	11.8	8.4	22.6	48.0	66.2	48.4	13.2	0.3

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

Cuadro 9.
IED de España en México por sectores de destino (1999-2011)
(porcentajes).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
España	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Servicios financieros y de seguros	4.6	66.0	68.7	22.7	-13.2	59.6	5.8	86.8	33.8	64.8	45.9	73.6	59.4
Información en medios masivos	0.0	6.0	2.8	55.7	49.5	17.0	66.2	9.2	7.9	10.3	0.1	0.7	4.3
Industrias manufactureras	25.4	7.3	6.1	4.3	39.6	21.0	-46.1	25.9	37.3	6.8	13.3	1.1	12.2
Otros	70.0	20.6	22.3	17.3	24.0	2.4	74.1	-21.9	21.1	18.1	40.8	24.6	24.1

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

de la IED recibida por México. En promedio siguen creciendo en importancia las inversiones de Canadá en las industrias manufactureras que en el periodo considerado se elevaron proporcionalmente a 31% (Cuadro 10).

Al hacer un contraste con otros países latinoamericanos llama la atención que México no haya recibido importantes inversiones de China, país que ya aparece en tercer lugar como inversionista a nivel regional. Cabe presumir que ese hecho obedece a que los sectores de mayor interés de las empresas chinas (alimentos y energéticos) no cuentan con las condiciones de oferta, en el primer caso, e institucionales, en el segundo caso, que lo lleven en las actuales circunstancias a tener una mayor participación en México.

IED por estados mexicanos de radicación

En el periodo de 1999-2011, seis entidades federativas de México absorbieron 82.3% de la IED en el país. En ese sentido se destaca de manera importante el Distrito Federal, al que concurren en promedio la mayoría de las inversiones durante esos años (56.5%). La entidad que lo sigue de lejos es Nuevo León con 11%, el Estado de México con 5.6% y Chihuahua y Baja California Norte, que en conjunto totalizan un promedio de 9.2%. En lo que se refiere a la participación del Distrito Federal en el destino de la IED en México conviene hacer una relativización de ese dato, ya que en efecto, como lo subrayan algunos trabajos: “esta alta participación del Distrito Federal también puede ser el resultado de la dificultad en el registro de la IED y particularmente, de los servicios”.²² Es importante considerar que la capital

²² Dussel Peters, *op. cit.*, p. 136.

Cuadro 10.

IED de Canadá en México por sectores de destino (1999-2011)
(porcentajes).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Canadá	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Minería	13.3	14.5	2.2	100.7	19.7	36.7	14.0	47.8	56.7	64.6	44.3	53.1	24.5
Industrias manufactureras	53.1	48.7	83.9	-14.7	24.5	33.3	58.4	15.8	-17.7	14.3	28.4	24.6	28.0
Otros	33.6	36.8	13.9	14.0	55.7	30.1	27.6	36.4	61.0	21.2	27.3	22.3	47.5

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

del país ejerce una suerte de “efecto sede” que facilita que los registros se realicen en esa jurisdicción.

A nivel de entidades mexicanas, por zonas geográficas (Cuadro 11), y tomando en cuenta las reservas arriba indicadas sobre los datos del Distrito Federal, las estadísticas oficiales arrojan una alta concentración promedio de la IED en la zona centro del país, con 70.6% en el periodo de 1999-2011, mientras que los estados del norte del país captaron 27.9%. En tanto, la recepción de la IED en el sur del país es marginal con tan sólo 1.5% promedio. Esta composición del IED por zonas geográficas, sin duda, responde a dos razones fundamentales: la primera tiene que ver con que las regiones centrales y norteñas poseen un mayor desarrollo económico relativo y una importante centralización de la actividad manufacturera, medios de comunicación y de servicios bancarios y financieros. La segunda razón está asociada a que son regiones vecinas a los EE.UU. y con una importante infraestructura de transporte que facilita, por ejemplo, el ingreso de insumos y la salida de exportaciones de las empresas maquiladoras que se localizan en entidades mexicanas que se ubican en la zona fronteriza con el citado país.

Determinantes internos de ingreso de IED a México, según modelo econométrico

Con la elaboración de un modelo econométrico se ha intentado establecer la relación que pudieran tener ciertas variables internas con la marcha cuantitativa de la IED en México. Para ello se tomó como referencia inicial el modelo ya elaborado por Dussel *et al.* (2007). Dicho modelo adoptó como variables determinantes de la evolución de la IED en México al PIB y a los costos laborales unitarios. En este modelo se incluyeron como variables exógenas la apertura comercial (exportaciones

Cuadro 11.
Participación porcentual de la IED, por zonas geográficas.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	1999-2011
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Total general</i>	65.3	64.8	82.2	78.0	70.9	81.6	61.8	65.8	69.0	61.7	73.9	55.8	90.7	70.6
CENTRO	45.4	49.9	73.6	69.2	55.3	57.8	52.5	49.0	54.6	50.6	54.9	38.6	84.4	56.5
D.F.	10.2	2.7	2.7	3.2	4.3	14.3	3.4	6.7	2.4	6.0	9.8	5.3	4.5	5.6
Edo. de México	3.9	6.6	1.6	1.3	2.3	2.4	5.2	3.7	1.6	0.6	4.2	8.1	-1.6	3.0
Jalisco	5.9	5.6	4.2	4.2	9.0	7.1	0.6	6.3	10.4	4.5	5.0	3.8	3.4	5.5
Otros	33.5	33.8	16.5	20.5	27.4	17.0	36.0	31.8	28.5	37.2	24.1	44.1	8.8	27.9
NORTE	11.2	13.2	7.0	9.2	9.6	5.9	21.1	10.0	11.1	7.0	9.0	26.1	0.8	11.0
Nuevo León	4.4	6.0	2.6	2.7	6.8	2.7	4.8	7.5	5.7	5.4	6.5	7.4	2.9	4.9
Chihuahua	8.5	5.4	2.9	4.1	4.8	4.0	4.6	4.8	2.9	5.4	3.3	4.1	2.1	4.3
Baja California	3.3	2.8	1.2	1.3	2.1	1.0	1.6	2.6	1.6	1.4	1.2	1.1	1.3	1.7
Tamaulipas	6.1	6.4	2.8	3.3	4.2	3.4	3.9	6.9	7.3	18.0	4.1	5.4	1.7	6.0
Otros	1.2	1.3	1.3	1.5	1.7	1.4	2.2	2.5	2.5	1.1	2.0	0.1	0.4	1.5
SUR	0.7	0.5	0.4	0.1	0.6	0.3	0.9	1.5	2.1	0.3	0.7	0.1	0.0	0.7
Quintana Roo	-0.5	0.1	0.4	0.7	0.3	0.1	0.9	0.2	0.2	0.6	0.9	0.2	0.1	0.4
Veracruz	1.0	0.7	0.5	0.8	0.8	1.0	0.4	0.8	0.2	0.2	0.4	-0.2	0.3	0.5
Otros														

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión Extranjera.

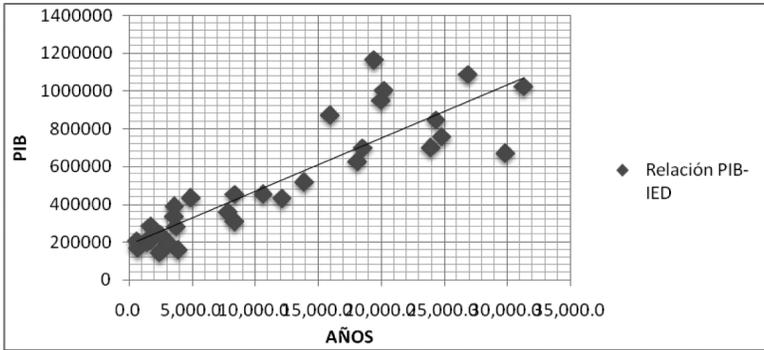
+ importaciones / PIB) y el riesgo financiero del país (saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos / PIB); variables que son dependientes de la política económica pero que influyen en el ingreso de la IED.

Por otra parte, se elaboró un modelo alternativo por el método de mínimos cuadrados ordinarios, para estimar los parámetros de las variables internas que pudieran ser significativas en la evolución de la IED en México. Las variables fueron estimadas por logaritmos con la finalidad de obtener directamente las elasticidades o respuestas porcentuales de las variables con respecto a la IED. Las variables seleccionadas para México fueron la IED rezagada en un año, el PIB, la apertura comercial (exportaciones + importaciones / PIB), los costos laborales unitarios, el índice global de restricciones legales, cambios institucionales como el ingreso al GATT, la aprobación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y, finalmente, el riesgo país de tipo político (factor asociado a los problemas de seguridad surgidos desde 2007 y 2008 con motivo del combate al crimen organizado).

Como conclusión, en las regresiones obtenidas del modelo empleado, las variables que no resultaron significativas para la evolución de la IED fueron la IED rezagada en un año, la apertura comercial y los costos laborales unitarios. En cambio, fueron significativas en la evolución cuantitativa de la IED, variables como el PIB y el índice global de restricciones legales, como puede observarse en las gráficas 6 y 7. En el apéndice 2 se presentan los resultados de dicho modelo.

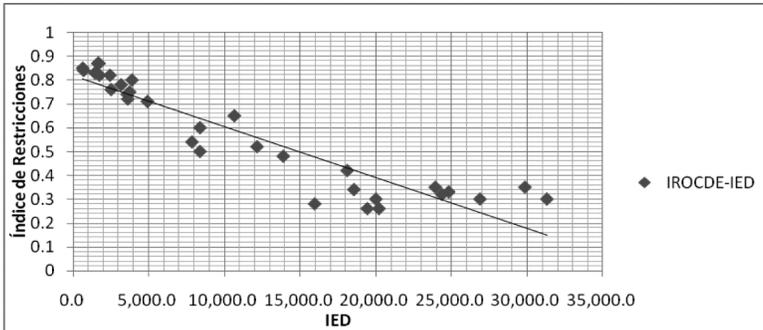
Según los resultados obtenidos de este modelo, por cada incremento de 1% del PIB se esperaría que la IED crezca 0.76%. Por otra parte, una disminución del índice global de restricciones de 1% provocaría un aumento de la IED en 1.40%, esto implica que como el índice global actual se sitúa, según la OCDE, en 0.26 (Cuadro 2), una disminución a 0.25 del mismo,

Gráfica 6.
Relación PIB-IED (1980-2011).



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía y FMI.

Gráfica 7.
Relación Índice de Restricciones-IED.



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía y FMI.

es decir, un descenso del orden de 4%, provocaría un aumento de la IED de 5.60%. Si dicho índice, en un entorno internacional más favorable y con ciertas decisiones de política económica, descendiera por ejemplo en seis años a 0.09 –que es el promedio actual de los países de la OCDE–, el crecimiento previsible de la IED en México, según el modelo empleado sería aproximadamente de 100%.²³

Finalmente, corresponde señalar que con el modelo se verificó que el ingreso al GATT, y principalmente la aprobación del TLCAN, permitieron una mayor entrada de inversiones extranjeras, en particular de los EE.UU., en los años inmediatos siguientes a esos acuerdos internacionales. Igualmente, la evolución de la IED en el último trienio (2009-2011) demostró ser sensible al riesgo país vinculado al tema de la seguridad y al combate al crimen organizado.

Intensidad tecnológica y actividades de investigación y desarrollo de la IED en México

La importancia de la IED en los países receptores ha sido objeto de intensas polémicas teóricas e ideológicas en el curso del tiempo. Por un lado, se reconoce a esa clase de inversiones como:

...una eventual fuente de transferencia de conocimientos y de tecnología que pudiese incrementar las capacidades locales mediante el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación, la creación de encadenamientos productivos, la capacitación de

²³ El índice de restricciones que un país puede aplicar a la IED no puede llegar a ser cero, puesto que siempre existirán requisitos mínimos que impidan ese resultado.

recursos humanos y el desarrollo del empresariado local, entre otros factores, sobre todo en sectores estratégicos.²⁴

A esos posibles atributos positivos de la IED suele agregarse su aporte en materia de inversiones, exportaciones y empleo. Estos puntos de vista constituyen una óptica optimista o positiva que se corresponde con una lógica creativa de recursos para los países receptores de la IED que llevan a cabo las empresas transnacionales.

Por su parte, en el otro extremo se ubican aquellos autores que más bien subrayan algunos rasgos negativos de la IED en los países en desarrollo. Bajo esta línea de pensamiento se señala que, en general, la IED ha tendido a constituir una suerte de enclaves productivos de explotación de recursos naturales, humanos y materiales disponibles, sin generar mayores influencias tecnológicas e interactivas con las estructuras productivas locales. Se dice que tampoco se han orientado a potenciar nuevos recursos y sus aportes no son muy favorables para los balances de pagos.

Otro tipo de aproximación teórica es la que distingue las estrategias de las empresas transnacionales, cuya lógica consiste en la búsqueda de los mercados de aquellas que les lleven a alcanzar una mayor eficiencia para sus exportaciones.²⁵ La primera estrategia se orienta a generar más encadenamientos productivos, mientras que la segunda tiende a crear menos encadenamientos productivos por sus requisitos de costo y calidad. Esta visión dicotómica de las estrategias de las empresas transnacionales es parecida, aunque no similar, a la ya mencionada que se basa en la lógica de creación o extracción de recursos.

²⁴ CEPAL, *op. cit.*, p. 27.

²⁵ A. T. Tavares y S. Young, 2005.

En los últimos años las empresas transnacionales han aplicado diversas estrategias y han llegado a combinar lógicas de gestión que se suponían contrapuestas, por lo cual no siempre es posible adoptar un criterio unilateral. Por una parte, las inversiones de dichas empresas han adoptado formas organizativas novedosas. Estas innovaciones no sólo han modificado el cuadro analítico bajo el cual se estudiaban sus consecuencias sobre los países receptores, sino que han afectado y complicado las formas tradicionales de recopilar información y formular estadísticas sobre su evolución y comportamiento.²⁶ Por otra parte, también deben considerarse cuáles son las estrategias de los propios países receptores para definir o no políticas proactivas y selectivas respecto a la recepción de las inversiones extranjeras.

Lo anterior lleva a reconocer la existencia de diferentes enfoques teóricos e ideológicos que enmarcan cualquier investigación sobre la IED. Sin desmerecer esos enfoques, este trabajo se ha abocado a priorizar el estudio y la evaluación de los efectos que las políticas de los sucesivos gobiernos y las estrategias de las empresas han tenido, históricamente, y con los elementos estadísticos disponibles discernir cualitativamente las consecuencias de la IED sobre la economía mexicana, que es el caso que nos ocupa.

*IED en México, por su grado de intensidad
o contenido tecnológico*

Una primera aproximación acerca de los aspectos cualitativos de la IED en México consiste en analizar el grado de intensidad

²⁶ “Los modelos tradicionales de presentación de la información ya no son adecuados para explicar la eliminación de barrera legales a la inversión transfronteriza, la evolución de las empresas multinacionales y la creciente complejidad de su financiación a través de paraísos fiscales y otras soluciones”. OCDE, 1980, p. 3.

o contenido tecnológico de las inversiones extranjeras en su economía, puesto que ese tipo de aporte ha sido uno de los más apreciados entre los efectos o contribuciones esperadas de las inversiones externas. A este respecto, la metodología usualmente empleada ha consistido en distinguir los sectores a los que se destinan las inversiones, por su contenido o requisitos tecnológicos. De esta manera, se detallan cuatro sectores: los de alto, medio-alto, bajo y medio-bajo nivel tecnológico. Esa tipología sectorial fue elaborada por la OCDE para los sectores manufactureros y se presenta en el apéndice 3.

El cuadro 12 expone los resultados que para el año 2011 arrojó el análisis de intensidad tecnológica en América Latina y el Caribe, y en México, de acuerdo a la tipología mencionada propuesta por la OCDE para el sector manufacturero. En dicho cuadro se observa que la situación a nivel regional es distinta en ambas realidades. Para el caso latinoamericano y caribeño, en 2011, poco más de un tercio respondió a proyectos de inversión extranjera en ramas manufactureras de sectores con alto y medio-alto contenido tecnológico; casi dos tercios de esos proyectos de IED se orientaron a la producción de manufacturas de baja y medio-baja densidad tecnológica. En el caso mexicano esas proporciones son diferentes, puesto que la mitad de la IED se encuentra en el segmento de manufacturas de alto y medio-alto contenido tecnológico, y la otra mitad se dedica a manufacturas de bajo y medio-bajo contenido tecnológico.

Una de las posibles causas de este desigual resultado puede obedecer a la mayor proporción de IED en manufacturas que México presentó en 2011 *–vis a vis–* la que muestra la región en su conjunto. Ese hecho cobra especial importancia si se toma en cuenta que en el caso mexicano esa relativa mayor proporción de manufacturas responde a las industrias extranjeras maquiladoras que operan en el país y que se concentran en segmentos de alto y medio-alto nivel tecnológico (por ejemplo:

Cuadro 12.
IED en industrias manufactureras divididas por intensidad
tecnológica (2011) (porcentaje).

	<i>América Latina y el Caribe</i> ^{a/}	<i>México</i> ^{b/}
Alto	(3)	(7)
Medio-alto	(36)	(44)
	39	51
Medio-bajo	(43)	(9)
Bajo	(18)	(40)
	61	49

^{a/} CEPAL, sobre la base de la OCDE. *Distribución de los montos de los nuevos proyectos*, p. 54.

^{b/} Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Economía con la IED realizada en México. Clasificación de la OCDE.

fabricación de equipos electrónicos, de vehículos automotores y componentes).

Un segundo factor coadyuvante que puede justificar las diferencias entre ambas realidades, en materia de intensidad tecnológica de la IED, está relacionado a la escasa proporción de inversiones extranjeras dedicadas al procesamiento de recursos naturales que registra México en 2011, respecto al relativamente alto porcentaje que se realizó en América Latina y el Caribe en ese mismo año.

El análisis precedente, al referirse exclusivamente a la IED orientada a las manufacturas, resulta parcial, puesto que no considera los servicios, que son muy importantes en las inversiones extranjeras, tanto a nivel latinoamericano como en el caso particular de México. Ciertamente, los servicios no tienen la dimensión o el peso tecnológico que se reconoce a la produc-

ción manufacturera, pero lo anterior no impide que se considere su aporte en esa materia, aunque por lo general se le estime como bajo o medio-bajo. En efecto, la mejora o transferencia tecnológica de IED en los servicios tiene que ver comúnmente con la calidad de su prestación, como la principal y más positiva externalidad. La transferencia tecnológica en este sector se concentra principalmente en incorporar un equipamiento más moderno y un mayor conocimiento que le permite crear, adaptar y resolver los programas de software para mejorar los procedimientos operativos, como sucede, por ejemplo, en la banca y en el comercio.

Con base en estas consideraciones se elaboró el cuadro 13, en el que se comparan la realidad mexicana y latinoamericana-caribeña, en lo referente a la intensidad tecnológica de la IED en su totalidad (incluidos los servicios) para el año 2011.

Cuadro 13.
IED total por intensidad tecnológica (2011)
(porcentaje).

	<i>América Latina y el Caribe</i> ^{a/}	<i>México</i> ^{b/}
Alto	(2)	(10)
Medio-alto	(24)	(24)
	26	34
Medio-bajo	(29)	(13)
Bajo	(45)	(53)
	74	66

^{a/} Elaboración propia con datos de la CEPAL, sobre la base de la OCDE, más la inclusión de servicios.

^{b/} Elaboración propia sobre datos de la Secretaría de Economía en México y sobre la base de la clasificación de la OCDE, más la inclusión de servicios.

Este ejercicio cambia la perspectiva obtenida a partir del análisis efectuado sobre la IED, exclusivamente orientada hacia actividades manufactureras. Al realizar el análisis de intensidad tecnológica para la IED en su totalidad, el resultado arroja esta vez una situación similar entre la realidad latinoamericana-caribeña y la mexicana. En ambos casos, con pocas discrepancias, un tercio de la IED se dirige a actividades de alta y media alta densidad tecnológica y dos tercios hacia actividades de bajo y medio-bajo contenido tecnológico.

Una conclusión lógica que se puede deducir del ejercicio anterior es que cuanto mayor sea la proporción de IED dedicadas a los servicios (o menor sea la dedicada a manufacturas), probablemente más baja será la contribución tecnológica de esos capitales externos. Esta conclusión se puede verificar para México, observando el cuadro 14, en donde se presenta la IED total en el curso de los años 1999-2011.

Concretamente, si se comparan los cinco años del periodo 2007-2011, respecto a los años 1999-2006, se comprueba que la IED en las ramas productivas con contenidos tecnológicos alto y medio-alto pierde 10 puntos porcentuales al caer de un promedio anual de 36% a 26%.

Consecuentemente, la IED en las ramas productivas con contenidos tecnológicos bajo y medio-bajo, entre esos mismos años, asciende de 64% a 74%. Ese resultado es la consecuencia de que la proporción de la IED en manufacturas en México, como se expuso en el capítulo 3, tuvo un claro descenso porcentual, mientras los servicios mantenían una estabilidad porcentual, aun restando los puntos muy elevados resultantes de la venta de bancos nacionales.

Cuadro 14.
 IED en México, divididas según intensidad tecnológica (1999-2011)
 (porcentajes).

<i>Nivel tecnológico</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	1999-2011
Alto	19.4	-2.6	9.4	21.8	18.5	12.0	11.2	11.3	6.0	9.7	12.0	8.1	9.6	11.0
Medio-alto	33.7	28.0	16.3	16.7	21.3	23.0	27.2	22.9	20.4	15.9	13.3	12.5	23.9	20.7
Medio-bajo	10.1	7.5	5.5	7.8	10.0	11.5	12.3	8.8	28.2	27.1	11.6	7.5	13.2	13.2
Bajo	36.8	67.1	68.8	53.8	50.2	53.5	49.3	56.9	45.5	47.3	63.1	71.9	53.2	55.2
Total de IED	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión.

Cuadro 15.
IED en manufacturas con alto nivel tecnológico.
Comparativo 1999-2011 y 2011
(porcentajes).

<i>Principales ramas de industrias con alto nivel tecnológico</i>		
<i>Industrias</i>	<i>1999-2011</i>	<i>2011</i>
Fabricación de equipo de audio y de video.	14	34
Fabricación de otros equipos de comunicación.	--	25
Fabricación de equipo de transmisión y recepción de señales de radio, televisión y cable.	30	20
Fabricación de aparatos telefónicos.	--	12
Fabricación de computadoras y equipo periférico.	25	--
Fabricación de preparaciones farmacéuticas.	18	--
Otros	13	9
Total	100	100

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión.

Con base en la información proporcionada por la Secretaría de Economía y aplicando la clasificación de la OCDE a la IED de las industrias manufactureras se han elaborado los cuadros 15, 16, 17 y 18, los que permiten describir con más detalle las ramas productivas más representativas por su contenido tecnológico para el periodo 1999-2011, y particularmente para el año 2011.

Con referencia a la IED, en ramas industriales con alto contenido tecnológico, en el periodo 1999-2011 se destacan las vinculadas a la fabricación de equipos de transmisión y recepción de radio, televisión y cable, así como la fabricación de computadoras y equipo periférico (Cuadro 15). Ambas ramas

constituyen más de la mitad de la IED con ese nivel tecnológico en esos años. En 2011, poco más de 50% de las industrias con este nivel tecnológico se concentró en la fabricación de equipo de audio y de video, y de otros equipos de comunicación. En todos esos casos las actividades se desarrollan principalmente por empresas maquiladoras.

Cuadro 16.
IED en manufacturas con medio-alto nivel tecnológico.
Comparativo 1999-2011 y 2011
(porcentajes).

<i>Principales ramas de industrias con medio-alto nivel tecnológico</i>		
<i>Industrias</i>	<i>1999-2011</i>	<i>2011</i>
Fabricación de jabones, limpiadores y dentífricos, cosméticos, perfumes y otras preparaciones de tocador.	14	26
Fabricación de otros productos químicos básicos orgánicos.	2	20
Fabricación de otras partes para vehículos automotrices, automóviles y camionetas, equipo eléctrico y electrónico para vehículos automotores.	41	20
Fabricación de cables de conducción eléctrica.	8	12
Fabricación de enseres electrodomésticos menores.	7	3
Fabricación de maquinaria y equipo para otras industrias manufactureras.	4	--
Fabricación de motores y generadores eléctricos, motores de combustión interna, turbinas y transmisiones.	6	--
Otros	18	19
Total	100	100

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión.

En el periodo 1999-2011 (Cuadro 16) se observó que la IED con nivel tecnológico medio-alto se centraliza en la industria automotriz con 41% de las actividades de las manufacturas con esa intensidad tecnológica. Ese concepto aparece también en 2011, pero las actividades asociadas a las manufacturas químicas (jabones, limpiadores, cosméticos y productos básicos) son las que están al frente de la IED en este caso. Como en el segmento anterior, estas actividades son desarrolladas en su mayoría por empresas maquiladoras. En lo que se refiere a la IED con medio-bajo nivel tecnológico (Cuadro 17), las actividades mayoritarias en el curso del periodo 1999-2011, así como en el año 2011, son aquellas vinculadas a los complejos siderúrgicos y la fabricación de productos de hierro y acero.

Cuadro 17.
IED en manufacturas con medio-bajo nivel tecnológico.
Comparativo 1999-2011 y 2011 (porcentajes).

<i>Principales ramas de industrias con medio-bajo nivel tecnológico</i>		
<i>Industrias</i>	<i>1999-2011</i>	<i>2011</i>
Complejos siderúrgicos.	16	30
Fabricación de otros productos de hierro y acero de material comprado.	41	18
Fabricación de aceites y grasas lubricantes.	--	13
Fabricación de espumas y productos de poliestireno.	--	8
Fabricación de llantas y cámaras.	3	7
Fabricación de cemento para la construcción.	8	--
Otros	32	24
Total	100	100

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión.

Finalmente, en el cuadro 18 se muestra la inversión extranjera directa en México en actividades de bajo nivel tecnológico durante el periodo que fue de 1999 hasta el año de 2011. Claramente se puede verificar que en esos años, y en 2011 en particular, las ramas manufactureras de bebidas y refrescos, en primer lugar, y seguidas por la de alimentos, son las ramas que han tenido un peso claramente mayoritario.

Cuadro 18.
IED en manufacturas con bajo nivel tecnológico.
Comparativo 1999-2011 y 2011
(porcentajes).

<i>Principales ramas de industrias con bajo nivel tecnológico</i>		
<i>Industrias</i>	<i>1999-2011</i>	<i>2011</i>
Elaboración de malta y refrescos.	34	42
Congelación de guisos.	11	29
Elaboración de dulces, chicles y productos de confitería que no sean de chocolate.	9	8
Metalistería de metales no preciosos.	--	8
Elaboración de harina de maíz.	--	3
Confección de cortinas, blancos y similares.	5	--
Elaboración de leche en polvo, condensada y evaporada.	4	--
Elaboración de cigarros	3	--
Otros	34	10
Total	100	100

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía. Dirección General de Inversión.

*Aporte de la IED en México a la investigación
y desarrollo*

Otro indicador que contribuye a conocer el probable aporte tecnológico de la IED consiste en observar los proyectos de inversiones extranjeras asociados a actividades de investigación y desarrollo. De acuerdo con la Comisión para América Latina y el Caribe, en el periodo 2008-2010, América Latina y el Caribe recibieron proyectos con esas características, proyectos que apenas representaron 3.2% del total de las inversiones extranjeras directas a nivel mundial. De estos proyectos, a Brasil le correspondieron 2.2% y a México 0.4%.²⁷

En el año 2011, los proyectos anunciados por la IED asociados a actividades de investigación y desarrollo en los países de América Latina y el Caribe aumentaron su participación a nivel mundial, alcanzando 6%. Sin embargo, gran parte de ese porcentaje correspondió a Brasil (5%) mientras que México casi contaba con un porcentaje insignificante (0.3%), además de que el mismo disminuía con respecto a los años anteriores. Todo ello pone de manifiesto que México no recibe beneficios provenientes de la innovación desarrollada por las empresas transnacionales. Al respecto, la CEPAL afirma: “el tamaño del mercado es un determinante fundamental (en este tipo de proyectos), pero también lo es la estructura industrial (su diversificación) y la implementación de políticas activas de desarrollo productivo e industrial”.²⁸ Por cierto, en los últimos años en el caso mexicano la dimensión del mercado interno no se ha acrecentado. Además, el país no ha programado políticas industriales dirigidas a atraer proyectos de inversión extranjera

²⁷ CEPAL, *op. cit.*, pp. 55-56.

²⁸ *Idem.*

asociados a actividades de innovación y desarrollo, ni a ramas industriales estratégicas de mayor contenido tecnológico.

En conclusión, tanto por la preponderante intensidad tecnológica baja y media-baja de sus actividades, así como debido a su casi nula asociación a procesos de investigación y desarrollo, la IED en México, en su conjunto, significa un débil aporte en materia de innovaciones y progreso tecnológico, insuficiente como para transformar e impulsar sus estructuras y procesos productivos.

Componentes y aporte neto de las IED en México

Componentes de los flujos de la inversión extranjera directa

Según el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, la IED en México se divide en los siguientes rubros:

1. Nuevas inversiones realizadas por personas físicas o empresas, en activos fijos o capital de trabajo, transmisión de acciones por parte de inversionistas mexicanos hacia inversionistas extranjeros y constitución de empresas mexicanas en que los inversionistas extranjeros participen con no menos de 10% de las acciones.
2. Reinversión de utilidades (parte de las utilidades no distribuidas).
3. Cuentas con la matriz (se refiere a las transacciones originadas por deudas o préstamos entre empresas asociadas).

En el cuadro 19 se detallan esos conceptos de la IED en México para los años que van de 1995 a 2011, en términos porcentuales.

Cuadro 19.
Composición porcentual de la IED (1995-2011).

<i>Año</i>	<i>Total de IED</i>	<i>Nuevas inversiones</i>	<i>Reinversiones</i>	<i>Cuentas con la matriz</i>
1995	100	71.8	16.5	11.7
1996	100	60.2	28.2	11.6
1997	100	71.0	16.8	12.2
1998	100	51.8	22.5	25.8
1999	100	45.8	16.9	37.3
2000	100	46.5	21.5	32.0
2001	100	76.6	13.0	10.4
2002	100	64.9	10.4	24.7
2003	100	50.2	11.3	38.5
2004	100	59.9	10.2	30.0
2005	100	53.1	16.5	30.4
2006	100	30.4	38.7	30.9
2007	100	54.7	25.8	19.5
2008	100	43.4	28.0	28.7
2009	100	47.0	26.6	26.4
2010	100	67.1	13.1	19.8
2011	100	41.4	39.3	19.3

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Banco de México y la Secretaría de Economía.

En términos generales, a lo largo del periodo de 1995 a 2011 se observa una tendencia clara de disminución promedio de las nuevas inversiones, (concepto que recoge también la adquisición y fusión de empresas). Aunque este componente sigue siendo mayoritario, se observa una declinación sobre todo a partir del año 2006. Mientras en el año 2001 representaba 76.6% de la IED en México, a fines del 2011 apenas llega a 41.4%. En particular, los años 2006 y 2011 fueron los puntos

más bajos en este concepto de nuevas inversiones, desde que se inició su registro en 1995.

Esa tendencia contrasta con lo ocurrido en materia de reinversión de utilidades. En ese caso el concepto exhibió en 2001 una participación de 13.0%, porcentaje que aumentó consistentemente hasta llegar a 39.3% en el año 2011. Este concepto de reinversiones registró también sus niveles más altos en los años 2006 y 2011.

En lo referente al tercer componente, cuentas con la matriz, su evolución en todo el periodo ha sido muy irregular, con un promedio de 24.0% entre 1995-2011, con altos porcentajes promedios en los periodos 1999-2000 (34.7%) y 2003-2006 (32.4%) En los años inmediatos siguientes a esos altos registros se produjo una caída pronunciada.

Hay que subrayar que en los años preelectorales, referidos a la elección de la Presidencia de la República en México (1999-2000, 2005-2006 y 2011), se verificó una notoria disminución de las nuevas inversiones y un incremento relativo del endeudamiento con las casas matrices. Cabe presumir que estos hechos obedecen a la incertidumbre política asociada al rumbo que los nuevos gobiernos en el país podrían adoptar.

Esta evolución de los componentes de la IED en México coincide con lo ocurrido en la región latinoamericana y caribeña. Por un lado, en toda la región ocurre también una baja pronunciada de las nuevas inversiones que entre 2001 y 2011 pasaron de constituir dos tercios del total de IED, a representar apenas un tercio de las mismas.²⁹ Por otro lado, las reinversiones en América Latina y el Caribe aumentan, de 10% de la IED total en el año 2001 a 50% en 2011. Este ritmo de crecimiento de las reinversiones es ostensiblemente más acelerado que el obser-

²⁹ CEPAL, *op. cit.*, p. 51.

vado en México. Por último, el restante componente de cuentas con la matriz para la región es menos irregular que en el caso mexicano, ubicándose en un promedio de 20% de la IED total.

Este fenómeno de disminución porcentual de nuevas inversiones y aumento de los otros componentes de la IED, tanto para la región como para México, no debe llamar la atención, ya que esa tendencia era notoria desde hace mucho tiempo atrás. Por ejemplo, Raúl Trajtenberg, en 1987, señalaba:

...un análisis de las fuentes de fondos de la IED, en América Latina, demuestra que ha existido una participación que tiende a bajar por parte de los recursos originarios de la matriz, mientras ascienden proporcionalmente los fondos provenientes de la reinversión de utilidades de la filiales y del financiamiento bancario.³⁰

Entonces vemos que, históricamente, en las empresas transnacionales se ha dado una tendencia a utilizar como nueva inversión las utilidades reinvertidas o el financiamiento interfirma, ello ha ocurrido, sobre todo, en momentos de crisis económica-financiera como la vivida en América Latina luego de los problemas derivados de la gran deuda externa ocurrida desde los años noventas, o cuando países como México se vieron envueltos en una fuerte desestabilización cambiaria, así como en momentos de incertidumbre dados por eventos electorales.

La CEPAL maneja dos razones que explicarían esta conducta de las empresas transnacionales en años recientes, para la región latinoamericana y caribeña.

Por una parte, asevera que el aumento porcentual de la IED en su componente de reinversión de utilidades se explica: “por el nivel de capital extranjero acumulado en las economías

³⁰ Samuel Lichtenzstejn y Raúl Trajtenberg, 1987, p. 6.

de la región, cada vez mayor con relación a los flujos que llegan anualmente”. En segundo término, su explicación apunta a que: “la rentabilidad de ese capital se ha visto favorecida en los últimos años por el ciclo económico expansivo de las economías de la región y por el alto precio de las materia primas de exportación”.³¹

En resumen, mayor capital acumulado, multiplicado por una mayor rentabilidad, darían lugar a mayores ganancias y, por ende, mayores posibilidades de reinvertir dichas utilidades. Sin embargo, para el caso mexicano esta clase de explicaciones no son válidas, puesto que, como afirma la propia CEPAL en este país “la crisis internacional a partir del año 2007 repercutió negativamente en la rentabilidad de las filiales”.³²

Además, no hubo un ciclo económico expansivo, por el contrario, hubo retracción y relativo estancamiento económico en México; tampoco las empresas transnacionales compartieron los beneficios de los altos precios de materias primas de origen agropecuario, energético o minero, ya que las inversiones extranjeras en esos sectores están restringidas o son muy limitadas en México.

Al analizar cuál ha sido el aporte neto de la IED en México, se ve que la alta rentabilidad de las empresas transnacionales se produjo principalmente en el sector financiero. La estrategia de los bancos extranjeros, así como la de empresas manufactureras en crisis (automotriz) ha sido, hasta 2011, arriesgar lo menos en nuevas inversiones y utilizar al máximo sus utilidades para reinversión y repatriarlas a sus casas matrices.

³¹ CEPAL, *op. cit.*, p. 13.

³² *Ibid.*, p. 52.

Aporte neto de capitales de la IED en México

A efectos de estimar el aporte neto de la IED en México, se elabora el cuadro 20, en el que dicho aporte se calcula restando a las nuevas inversiones extranjeras el monto de la repatriación o remisión de utilidades al exterior (renta de la inversión directa). De ese cuadro se concluye que a lo largo del periodo 1995-2009, el total del aporte neto de los capitales extranjeros fue de 70.8 mil millones de dólares, a razón de un promedio anual de 4.7 mil millones de dólares; esta cifra de aportes externos de la IED a la economía mexicana está por debajo de lo que se obtiene, por ejemplo, de las remesas provenientes de trabajadores mexicanos en el exterior (cerca de 20 mil millones de dólares anuales). Además, si se calculara el aporte neto anual promedio de la IED, entre 2005 y 2009, el mismo sería casi nulo (820 millones anuales de dólares).

Para la región en su conjunto, la CEPAL también advertía: “entre los años 2005-2009 la repatriación de utilidades aumentó proporcionalmente más que el acervo de IED, lo que pone en evidencia que la IED no es un flujo unidireccional de recursos”.³³ La CEPAL llega a concluir: “la IED no representa en la actual coyuntura una entrada neta de capital para América Latina y el Caribe”.³⁴ Consecuente con esa conclusión, el estudio de la CEPAL pone su acento en el eventual aporte cualitativo de la IED: “es urgente entonces evaluar los aspectos cualitativos de la IED, como su capacidad de desarrollar sectores estratégicos, transformar la estructura productiva, acumular conocimiento y contribuir al incremento y calidad del empleo”.³⁵

³³ *Ibid.*, p. 54.

³⁴ *Ibid.*, p. 58.

³⁵ *Ibid.*, p. 13.

Cuadro 20.
Aporte neto de la IED en México (1995-2009)
(millones de dólares).

<i>Año</i>	<i>Nuevas inversiones (1)</i>	<i>Renta de la inversión directa^{a/} (2)</i>	<i>Aporte neto (1)-(2)</i>
1995	6,838.4	4,259.0	2,579.4
1996	5,529.4	4,021.9	1,507.5
1997	9,115.4	3,775.4	5,340.0
1998	6,603.6	5,250.7	1,352.9
1999	6,360.6	3,623.6	2,737.0
2000	8,422.5	6,076.2	2,346.3
2001	22,870.4	5,575.0	17,295.4
2002	15,531.0	3,946.4	11,584.6
2003	9,308.2	3,589.5	5,718.7
2004	14,859.9	3,848.3	11,011.6
2005	12,942.7	6,897.1	6,045.6
2006	6,081.8	10,152.0	-4,070.2
2007	17,135.0	11,296.4	5,838.6
2008	11,659.5	10,199.4	1,460.1
2009	7,494.1	7,438.6	55.5
Total	160,752.5	89,949.5	70,803.0

^{a/} Incluye utilidades y dividendos.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Economía y la CEPAL.

Las observaciones planteadas por la CEPAL vienen a llamar la atención sobre que el aporte neto de recursos externos que la IED brinda a los países latinoamericanos (México incluido) no es cuantitativamente una panacea para sus balances de pagos y, por lo tanto, deben enfocarse sus posibles beneficios en otra dirección.

Este tema nos hace recordar los certeros y premonitorios juicios emitidos mucho tiempo atrás por Raúl Trajtenberg sobre las connotaciones que la IED tiene en este capítulo del financiamiento en América Latina. Trajtenberg afirmaba, esto en 1987:

...durante las décadas de los años 50 y 60, fue insistente la prédica que presentaba a la IED como una contribución de suma importancia al equilibrio de las cuentas de ahorro-inversión y de pagos externos de los países latinoamericanos. En ese entonces, ópticas sobre el desarrollo latinoamericano tan opuestas como las de la CEPAL y del Fondo Monetario Internacional (FMI), tenían un punto de acuerdo en esa función de la IED. No obstante, numerosos análisis posteriores respecto de los efectos del capital extranjero en nuestra región demostraron de manera irrefutable su escaso o negativo aporte financiero, a tal grado que la defensa del IED debió desviar sus argumentos hacia otros elementos menos impugnables en cuanto aporte positivo (tecnología, comercio, administración, etc.). A partir de la década de los setentas, surgieron más evidencias en torno de la difusión de formas novedosas de implantación extranjera que suponían progresivamente menores contenidos de inversión (p. e.: *joint ventures*) y, en algunos casos, modalidades más próximas al comercio que a la inversión (diversas formas de licencias, contratos, ventas llave en mano, etc.). Todo ello no hizo sino resaltar el hecho de que, cualquiera que sea el juicio que pudiera merecer la actividad de las empresas transnacionales en América Latina, el aporte financiero de capitales no sería por cierto su principal virtud.³⁶

³⁶ Lichtenzstejn y Trajtenberg, *op. cit.*, p. 8.

El caso mexicano ilustra los puntos de vista anteriores, ratificados además por los datos expuestos en el cuadro 20. Abonan en el mismo sentido las recientes declaraciones realizadas en la prensa mexicana, en mayo del 2012, por Guillermo Ortiz Martínez, quien presidió el Banco de México (1998-2010) y fue presidente del Banco de Pagos Internacionales (2009). Sus opiniones han sido muy elocuentes e impactantes al respecto. Dicha personalidad del mundo financiero y actualmente presidente de un banco de capitales mexicanos (Banorte), manifestó abiertamente a la prensa mexicana y al *Financial Times*: "...los bancos extranjeros han saqueado a sus filiales en México [...] el mundo está al revés, pues de aquí se extraen recursos que van de la periferia a las matrices de los bancos extranjeros".³⁷

Por cierto, debe tomarse en cuenta que las ganancias de los bancos extranjeros en México (provenientes de España, Estados Unidos, Canadá y Reino Unido) han ido en permanente aumento. En el periodo 2007-marzo 2012, las ganancias de la banca en su conjunto ascendieron aproximadamente a 26 mil millones de dólares, 83% superiores a las registradas en los años 2001-2006. Los cuestionamientos de Guillermo Ortiz Martínez apuntan, precisamente, a que los bancos extranjeros que detentan 75% de los activos totales de la banca en México remitieron buena parte de sus elevadas ganancias a las casas matrices para capitalizarlas y pagar altos dividendos. Aunque se carece de cifras, cabe presumir que las empresas manufactureras estadounidenses en México, en especial las de la rama automotriz, han actuado de la misma forma, con motivo de la crisis financiera internacional que también sacudió a los Estados Unidos a partir del 2007.

³⁷ *La Jornada*, México, 9 de marzo y 14 de mayo del 2012.

La política de las empresas españolas, actuando en esa misma dirección, ha sido motivo de apreciaciones por parte de la propia CEPAL cuando afirma:

...las operaciones de diversas empresas en América Latina han sido una tabla de salvación para enfrentar la crisis económica [...] muchas empresas españolas están teniendo altos niveles de rentabilidad en la región, lo que ha compensado los resultados de sus operaciones en Europa y ha ayudado a equilibrar sus balances consolidados.³⁸

*Aporte neto de las maquiladoras de exportación
y su influencia sobre el sistema productivo mexicano*

Las filiales de empresas transnacionales que actúan como maquiladoras en México importan bienes de capital e insumos que emplean para elaborar manufacturas para la exportación. Estas maquiladoras cuentan con desgravaciones y rebajas en materia impositiva, además, tienen beneficios que les conceden los gobiernos estatales que tratan de atraer este tipo de empresas. Estas maquiladoras de industria de exportación constituyen un segmento del total de la IED en México. En este apartado se analizará el aporte en divisas y valor agregado que proporcionan las industrias maquiladoras de exportación. Para ello, en el cuadro 21 se expone el balance comercial, en millones de dólares corrientes, de dicha industria maquiladora.

Desde mediados del 2006 los balances comerciales de las industrias maquiladoras en México se han dejado de publicar oficialmente, con el argumento de que en ese año se unificaron los programas de fomento.

³⁸ CEPAL, *op. cit.*, p. 95.

Cuadro 21.

Exportaciones, importaciones y saldo comercial de las empresas maquiladoras de exportación
(miles de millones y porcentajes).

<i>Año</i>	<i>Exportaciones (mmd)</i>	<i>Export. maquila/ Export. totales (%)</i>	<i>Importaciones (mmd)</i>	<i>Import. maquilas / import. totales (%)</i>	<i>Saldo neto (mmd)</i>	<i>Saldo/ exportaciones (%)</i>
1988	5.6	33.1	4.4	27.8	1.2	22.9
1990	13.9	34.1	10.3	24.8	3.6	25.6
1995	31.1	39.1	26.2	36.1	4.9	15.8
2000	79.5	47.8	61.7	35.4	17.8	22.3
2001	76.9	48.4	57.6	34.2	19.3	25
2002	78.1	48.5	59.3	35.2	18.8	24.1
2003	74.5	47.0	59.1	34.2	18.4	23.8
2004	86.9	46.3	67.7	34.4	19.2	22.3
2005	96.2	45.5	75.1	34.1	21.1	21.9
Promedio						22.6

FUENTE: INEGI y Banco de México.

Por lo tanto, sólo podemos referir el periodo previo a dicho año para sacar conclusiones sobre su aporte neto en materia de divisas, así como caracterizar su interacción con el sistema productivo mexicano.

Desde finales de los años ochentas y hasta 2005, el saldo neto del balance comercial de las industrias maquiladoras de exportación ha sido positivo, alcanzando un promedio de 22.6% de sus exportaciones. También ha sido evidente la mayor gravitación de las exportaciones de esas maquiladoras respecto a las exportaciones totales, dado que esa proporción creció de 33.1% en 1988 hasta 45.5% en 2005. Aunque las maquiladoras seguramente sufrieron la recesión estadounidense ocasionada por la crisis financiera internacional, puede presumirse que ese saldo positivo se haya mantenido en el rango de 20% a 25% de sus exportaciones en los últimos años.

Empero, hay que recordar que las industrias maquiladoras de exportación sólo son una parte de la IED total en México. Por lo tanto, el aporte positivo de este segmento de las inversiones extranjeras no puede, ni por mucho, ser proyectado para el conjunto de la IED en el país. Para confirmar ese juicio hay que tener en cuenta que entre los años 2003 a 2005, el balance comercial de las empresas no maquiladoras y no petroleras (que comprenden empresas estatales, nacionales y extranjeras), acumuló un déficit de 84.5 mil millones de dólares. En el trimestre 2007 a 2009 ese balance comercial totalizó un déficit de 74.9 millones de dólares. Como es lógico, una parte no estimada, pero no despreciable, de esos déficits comerciales con el exterior respondió a las actividades de las empresas extranjeras no maquiladoras. Si se tiene en cuenta la existencia de ese déficit comercial y se le resta del saldo positivo de las empresas maquiladoras de exportación, el aporte neto de divisas para el conjunto de la IED en México no desaparecería, pero sería menor al que registran las citadas empresas.

Cuando se introducen otras variables referidas al funcionamiento de estas empresas extranjeras maquiladoras de exportación, reaparecen las limitaciones ya analizadas por muchos autores respecto a la IED en especial, en lo que atañe a su aporte e interacción con el sistema productivo mexicano.

Sin embargo, el sector más dinámico es la industria maquiladora de exportación, responsable de casi 50% de las exportaciones mexicanas y que hizo del país una potencia maquiladora, pero con escaso valor agregado nacional, con casi nula vinculación a las cadenas productivas y con un encadenamiento al comercio intrafirma de Estados Unidos.³⁹

En el cuadro 22 se distingue la evolución de dos conceptos de la industria maquiladora que confirman esas afirmaciones. Se trata de la proporción existente entre insumos nacionales, con los insumos totales y su valor agregado con el PIB. Los insumos nacionales empleados por la industria maquiladora de exportación, respecto a los insumos totales de esa industria, evolucionaron de 1.7% en 1990 a 3.7% a mediados de 2006. Si esa tendencia se mantuviese en los años siguientes, puede afirmarse que las maquiladoras de exportación elaboran sus manufacturas casi exclusivamente con insumos importados. Este hecho pone de manifiesto los casi nulos encadenamientos que estas empresas tienen con el sistema productivo nacional.

El segundo concepto que reafirma lo anterior es el que registra la proporción que representa el valor agregado de estas maquiladoras de exportación con relación al PIB mexicano. Desde 1990 hasta 2005, ese coeficiente apenas se elevó

³⁹ Jorge Alberto López Arévalo y Óscar Rodil Marzábal, 2008, p. 108.

Cuadro 22.
Evolución de la industria maquiladora de exportación en México.

<i>Concepto</i>	1988	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Insumos nacionales en la industria maquiladora/ Insumos totales	ND	1.7	1.5	3.1	5.2	3.7	3.2	3.1	3.4	3.7
Valor agregado en la industria maquiladora/PIB	1.3	1.3	1.8	3	3.1	2.9	2.9	2.8	2.8	ND
Remuneraciones de la industria maquiladora/Valor agregado total de la industria maquiladora	48.8	51.5	46.9	50.8	50.2	48.6	46.1	46.3	46.4	46.2

* La información comprende el primer semestre del 2006.

FUENTE: Sexto Informe Presidencial 2006, con base en el INEGI y Banco de México.

de 1.3% a 2.8%, habiéndose mantenido con este último guarismo desde 1999. Casi la mitad de ese valor agregado se corresponde a las remuneraciones en la industria maquiladora, reconociéndose así que un aporte positivo de la maquila de exportación radica en el empleo de mano de obra. Las investigaciones realizadas para conocer a profundidad los encadenamientos productivos demuestran que los mismos son muy endeables:

...los encadenamientos por realizar actividades de maquila, para otros, subcontratación y realización de actividades conjuntas con otros establecimientos (aunque no fueran de maquilas) son bajos. El porcentaje más alto de una de esas actividades fue la utilización conjunta de maquinaria y de equipo (7%) que las empresas maquiladoras de exportación hacen.⁴⁰

Lo anterior demuestra que, si bien por un lado las empresas extranjeras que maquilan para la exportación tienen un aporte neto positivo por sus exportaciones y por el empleo que generan, por otro lado, se comportan como enclaves, con un pobre desempeño en cuanto a influir o potenciar el tejido productivo de México.

Inversión mexicana directa en el exterior

Un tema significativo en los flujos de la IED, a nivel global, ha sido el fenómeno de la creciente internacionalización de capitales latinoamericanos y particularmente mexicanos en los últimos años. En esta sección se ha recogido y sistematizado

⁴⁰ León Bendesky *et al.*, 2003, p. 79.

la información disponible más representativa a ese respecto, a efectos de ilustrar la creciente importancia de estos movimientos de capital. De este modo, se trata de brindar una perspectiva complementaria al objeto principal del libro que trata de la IED en México.

Desde el año 2000 a 2011, la IED efectuada en el exterior, proveniente de empresas de países de América Latina y el Caribe —las llamadas empresas translativas o multilaterales—, acumularon un monto de 191.7 mil millones de dólares. En el referido periodo, por orden de importancia, dichas IED se originaron en Brasil (26%), Chile (24%), México (23%) y Colombia (12%).⁴¹

Los antecedentes de la IED que procede de México arrancan en los años setentas, alentadas por la expansión de las exportaciones manufactureras en las que estuvieron implicadas las grandes empresas mexicanas. El destino de esas inversiones, apoyadas por las ventajas de localización, fue fundamentalmente regional (América Latina, de modo especial en los países centroamericanos y los Estados Unidos). Las inversiones de unas pocas grandes empresas mexicanas se concentraron en productos de consumo o insumos tradicionales como alimentos, vidrio, cemento y bebidas que habían sido su fuerte durante el proceso de sustitución de importaciones y de crecimiento exportador en el país. Ese proceso expansivo de capitales mexicanos en el exterior se vio seriamente afectado por la crisis de la deuda externa ocurrida en 1982 y que prácticamente produjo un desmantelamiento de esas inversiones, salvo algunas pocas excepciones.⁴²

En el lapso entre esa instancia crítica y el curso de los años noventas se produjo una combinación de factores exter-

⁴¹ CEPAL, *op. cit.*, p. 62.

⁴² Jorge Basave Kunhardt, 2012.

nos e internos que coadyuvaron a un resurgimiento de las inversiones mexicanas en el exterior. Entre dichos factores se puede mencionar la expansión y cambios producidos en los procesos productivos internacionales, así como la reestructuración y fortalecimiento financiero de muchas de las grandes empresas mexicanas producidas a partir del rescate financiero y refinanciación de sus deudas mediante el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca). A ello cabe agregar el mayor acceso al crédito internacional por parte de dichas empresas, la privatización de empresas estatales que en algunos casos abrió las opciones de su internacionalización, la concreción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el posterior auge exportador que originó.

Un ingrediente fundamental en la expansión hacia fuera de las grandes empresas mexicanas fue la mayor apertura y desregulación que operó en esos años. Ese proceso las llevó a enfrentar la competencia internacional y no tanto a la competencia interior, dado que en el mercado nacional detentan posiciones oligopólicas. Ese desafío internacional obligó a las grandes empresas a mejorar y transformar sus esquemas de organización y sus procesos tecnológicos en los terrenos productivo y de comercialización. Fue necesario, por lo tanto, buscar el apoyo en esa materia y la asistencia por parte de grandes empresas de otros países, lo que impulsó la búsqueda y concreción de alianzas estratégicas.

En ese contexto de los años noventas, las grandes empresas mexicanas desarrollaron procesos de compra de empresas en el exterior. En los casos de empresas como Cemex (dedicada a minerales no metálicos como el cemento) y Gruma (dedicada a alimentos como la tortilla de maíz), su estrategia se caracterizó por ser más integrada y global (adquisición de fuentes proveedoras y comercializadoras y apertura de mercados intrarregionales), mientras otras grandes empresas, como por ejemplo, Bimbo (ali-

mentos), Vitro (vidrio y envases) y Alfa (autoparte y petroquímica) siguieron una política más especializada de compra de empresas competitivas en su ramo y de inversiones muy regionalizadas.

Las cifras de inversiones externas de las grandes corporaciones o conglomerados mexicanos convertidos en multinacionales, que se pueden definir como de porte mediano a nivel internacional, crecieron a partir del año 2000 hasta el presente. Ese proceso de expansión puso de manifiesto dos periodos muy marcados. Entre el año 2001 hasta 2006 el promedio anual de inversiones externas fue de 3.2 mil millones de dólares. A partir del año 2007, y en adelante, el promedio anual casi se triplicó al pasar a 8.3 mil millones, promedio que seguramente aumentará en 2012, dado que en el primer semestre de este año los grupos empresariales mexicanos invirtieron en el extranjero 11.5 mil millones de dólares, más del doble de lo invertido en el mismo periodo en el año 2011 (Cuadro 23 y Gráfica 8).

Merece acotarse que en 2010, 75% de las inversiones de las empresas mexicanas en el exterior correspondieron a la ampliación de plantas productivas y nuevos proyectos, y el 25% restante fueron dedicados a fusiones y adquisiciones.

Esa expansión de las compañías mexicanas (industriales y de servicios) en el exterior, ha determinado que 10 de ellas figuren entre las 30 mayores empresas translativas en América Latina y el Caribe. En el cuadro 24 se exponen algunos indicadores de su volumen de actividad (ventas totales) y de su presencia internacional, como su planta laboral y el número de sus inversiones en el exterior, así como el peso de las ventas externas en relación a las ventas totales en algunas de dichas empresas. Como se desprende del cuadro 24, algunas de las mayores grandes empresas mexicanas se han globalizado cada vez más (p. e.: grupos Alfa y Bimbo), además de las vocaciones que en ese sentido ya se reconocían a consorcios como Cemex y Gruma.

Cuadro 23.
Monto de inversión de empresas mexicanas en el exterior
(2001-2011).

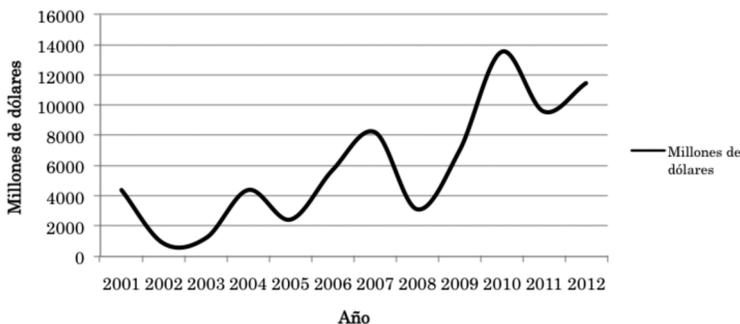
<i>Año</i>	<i>Millones de dólares</i>
2001	4404
2002	890
2003	1253
2004	4431
2005	2474
2006	5758
2007	8256
2008	3157
2009	7018
2010	13570
2011	9622
2012 ^{a/}	11499

^{a/} Cifras del periodo enero-junio del 2012.

FUENTE: CEPAL, *op. cit.*, p. 62 y datos del Banco de México.

Por cierto, las ventajas de localización y el conocimiento de los mercados de radicación de sus inversiones siguen determinando que la mayoría de las grandes empresas mexicanas inviertan básicamente a nivel regional, pero ya también es notorio que existe un mayor interés por mercados extrarregionales como los países de la Unión Europea, tanto en el campo de las manufacturas como en el de los servicios (por ejemplo: América Móvil, Televisa y Pemex).

Gráfica 8.
Monto de inversión de empresas mexicanas en el exterior
(2001-2012).



FUENTE: CEPAL, *op. cit.*, p. 62 y datos de Banco del México.

En ese proceso de expansión algunas empresas mexicanas han llegado a fundar centros de investigación y desarrollo en el exterior (Gruma y Nematik, del Grupo Alfa). En el cuadro 25 se evidencia que los países de Europa Occidental ya destacan como tercer destino de las inversiones mexicanas. Ello se ve ratificado por el hecho de que el acervo de IED de México, en la Unión Europea, alcanza la cifra de 107.5 mil millones de dólares en 2010.⁴³ Al respecto de la mayor presencia mexicana en los países de la Unión Europea, hay que considerar que dicho fenómeno ha sido motivado en los últimos años por la crisis que viven dichos países. Como lo señala la CEPAL: “varias empresas translatinas aprovecharon las oportunidades ofrecidas por algunas empresas europeas que se ven obligadas a vender activos [...] para recapitalizarse y hacer frente a la difícil situación económica en Europa”.⁴⁴

⁴³ CEPAL, *op. cit.*, p. 141.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 61.

Cuadro 24.

Indicadores de participación externa de las 10 mayores empresas mexicanas manufactureras y de servicios.

	Ventas totales (miles de millones de dólares) (2011)	Planta laboral en el exterior (2011)	Número de inversiones en el exterior (2011)	Ventas externas/ Ventas totales (porcentajes) ^{a/}
América Móvil (telecomunicaciones)	47.7	34	36	SD
Femsa (bebidas y licores)	14.5	36	18	53%
Cemex (cemento)	13.5	66	69	83%
Grupo Alfa (autopartes y petroquímica)	13.0	27	73	73%
Grupo Bimbo (alimentos)	10.5	53	61	33%
Grupo Modelo (bebidas y licores)	6.5	3	16	42%
Grupo Casa (comercio minorista y farmacéutico)	4.7	68	54	SD
Grupo Televisa (medios)	4.5	11	22	SD
Gruma (alimentos)	4.1	63	19	68%
Elektra (comercio minorista)	3.7	17	25	SD

^{a/} Celso Garrido y Claudia Ortiz, *De crisis en crisis: las grandes empresas mexicanas frente a la situación internacional*, UAM-Azcapotzalco y UAM-Xochimilco, México, 2008.

FUENTE: CEPAL, *op. cit.*

Cuadro 25.

Distribución geográfica de los flujos de inversión y subsidiarias de las 20 mayores empresas mexicanas en el exterior (porcentajes).

	<i>Inversiones</i>	<i>Subsidiarias</i> ^{a/}
América Latina y el Caribe	47	53
América del Norte	34	19
Europa Occidental	14	17
Asia	3	6
África	1	4
Australia	1	1
Total	100	100

^{a/} El número de subsidiarias no son equivalentes a número de plantas.

FUENTE: Basare Kunhardt, *op. cit.*

Pero así como la crisis europea ha operado a favor de mayores inversiones de conglomerados mexicanos en dicha zona geográfica, también ha repercutido negativamente en aquellas empresas que han sufrido una importante caída en el consumo de los bienes que producen. Ese es el caso de Cemex, que con motivo del descenso en las ventas de cemento en Europa ha debido proceder a cerrar cinco plantas de producción en Alemania, Polonia y Reino Unido en 2012.

Síntesis y conclusiones

1. El marco normativo en México demuestra que, como consecuencia de la crisis de la deuda externa en los años ochentas y el predominio manifiesto de las políticas privatizadoras y desreguladoras, desde entonces los estrictos requisitos establecidos por la Ley para Promover la

Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera, en 1973, se fueron diluyendo. Entre otras medidas se fueron eliminando tanto los coeficientes máximos admitidos al capital extranjero, en la mayoría de las actividades, como la condición de que ciertos sectores estratégicos estuvieran reservados al Estado o a capitales nacionales (banca, ferrocarriles y telecomunicaciones, por ejemplo). A dicho proceso de apertura contribuyeron también el ingreso de México al GATT (1986) y la aprobación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (1994).

2. Los cambios del marco normativo se reflejaron en los grados de restricción a la IED en México, estimados por la OCDE y otros estudios, cuyo rango va de 0 (nula restricción) a 1 (máxima restricción). Dicho grado de restricción para México (o de apertura, su contracara) se sitúa actualmente en 0.26 a nivel global (OCDE), mientras en sectores como el automotriz ese índice es de 0.19. En comparación con otros países, las restricciones al ingreso de la IED en México se ubican actualmente en un punto intermedio entre China (con 0.45) y el promedio obtenido para todos los países de la OCDE (0.09). Algunas concesiones operadas en el sector eléctrico y petrolero de México, y una eventual apertura futura, aproximarían más al país al índice promedio de la OCDE.
3. La evolución cuantitativa de la IED en México muestra cuatro momentos. Una primera fase que va desde 1980 a 1993, cuando dichas inversiones no superaron los 5 mil millones de dólares anuales y representaron 1% del PIB. Una segunda fase abarca el periodo 1994-2000, en el cual en promedio se duplica dicho monto de inversiones que pasan a representar 2.5% del PIB. En un tercer momento, durante los años 2001-2008, se vuelve a duplicar el promedio de las inversiones extranjeras, que ya alcanzan 3% del PIB.

Finalmente, en el último trienio (2009-2011), el ingreso cuantitativo de IED a México retrocede 25% y su relación con el PIB también baja a 1.8%.

4. Con la utilización de un modelo econométrico se buscó hallar qué variables internas eran determinantes en la comentada evolución cuantitativa de la IED en México. Las variables que se observaron como significativas en dicha evolución fueron el PIB y los grados de restricción aplicados. Según el modelo, se estimó que si México disminuía en seis años su grado de restricción a modo de alcanzar el nivel promedio que ostentan actualmente los países de la OCDE, la IED aumentaría 100% en ese lapso de tiempo. Por otra parte, desde el punto de vista institucional, en el modelo se comprobó que en los años posteriores al ingreso al GATT y a la aprobación del TLCAN hubo una respuesta positiva de la IED. También se verificó que la evolución de la IED, desde 2008 al 2011, fue sensible al riesgo país, encarnado por la inseguridad provocada por el crimen organizado.
5. Las informaciones por sectores económicos, para el periodo 1994-2011, muestran un claro predominio tradicional de las inversiones extranjeras destinadas a las manufacturas y a los servicios. Entre estos últimos destacan los vinculados al comercio y, más recientemente, a los servicios financieros. Como nuevos sectores de destino en México cabe mencionar el aumento promedio de más de seis puntos porcentuales en las inversiones en minería y de cinco puntos en servicios inmobiliarios, de alquiler y en construcciones. Comparando con la estructura por destino en América Latina y el Caribe, llama la atención la importancia adquirida en la región por las inversiones extranjeras en recursos naturales (12%), mientras en México –salvo la minería–, esos recursos no han sido receptivos de inversio-

nes extranjeras, seguramente por las restricciones todavía impuestas en las áreas energéticas y eléctricas.

6. En cuanto al origen de la IED, para el periodo 1999-2011, continúa siendo constante la presencia dominante de las empresas transnacionales estadounidenses, aunque, en promedio, éstas ya no son mayoritarias en México, sobre todo luego de la crisis financiera internacional de 2007 y sus efectos sobre la economía norteamericana. Las inversiones originarias de ese país se han concentrado en las manufacturas, seguidas de manera proporcional por los servicios financieros y de seguros, y el comercio al por mayor y al por menor.

En términos relativos tres países han compensado la caída de las inversiones de las empresas estadounidenses. En primer lugar figuran los Países Bajos (16.9%) con un aumento promedio de 8 puntos porcentuales en el curso del periodo; sin embargo, según estudios e informaciones recabadas, hay que relativizar esa participación de los Países Bajos, puesto que los mismos se comportan como intermediarios de inversionistas de terceros países. En segundo lugar aparece España (15%) con un aumento promedio de 2 puntos porcentuales en los últimos años; las empresas españolas han concentrado sus inversiones sobre todo en la banca. Por último, con un perfil creciente aparecen las inversiones de las empresas canadienses, con un crecimiento promedio de dos puntos porcentuales en el periodo, que en los últimos años se destinan fundamentalmente a la minería.

En contraste con lo ocurrido en otros países latinoamericanos, llama la atención que China, tercer inversionista en la región, no tenga mayor presencia en México. Este hecho posiblemente obedece a que ese país asiático privilegia sus inversiones externas en energía y alimentos, rubros donde México tiene limitaciones institucionales y de oferta.

7. En cuanto a las zonas de radicación de la IED en México, por orden de importancia se destacan los estados o entidades federativas que se agrupan en la zona centro, aunque existen reservas respecto a los altos registros de empresas de servicios en el Distrito Federal. La zona norte aparece como segunda zona de radicación, sobre todo en los estados o entidades fronterizas con los EE. UU., en donde están instaladas la mayoría de las empresas maquiladoras de exportación. Finalmente, los estados ubicados en el sur de México son prácticamente marginales en la recepción y radicación de IED.
8. En cuanto a los aspectos cualitativos de la IED, una primera aproximación tiene relación con las estrategias y políticas de las empresas extranjeras en materia tecnológica, así como en actividades de investigación y desarrollo. Con ese propósito se ramificó la IED en México en ramas manufactureras, clasificadas según su densidad o intensidad de origen tecnológico. Al proceder de este modo, con base en la metodología de la OCDE, se comprobó que en 2011 la mitad de las inversiones extranjeras en el país se destinaron a ramas industriales con un nivel tecnológico alto (computadoras, equipos de audio, video y comunicaciones) y medio-alto (industria automotriz y productos de la industria química) y la otra mitad se concentró en actividades industriales de nivel tecnológico bajo (bebidas, refrescos y alimentos) y medio-bajo (complejos siderúrgicos y productos de hierro y acero). Mientras tanto, en América Latina y el Caribe esa proporción era de un tercio y dos tercios, respectivamente. Las razones de esa discrepancia provienen básicamente de la mayor proporción que en términos relativos tiene la IED en manufacturas en México (sobre todo impulsadas por la presencia de las empresas maquiladoras) respecto a la que exhibe la región. A ese factor explicativo se agrega la alta proporción que la IED dedica a la explotación de recursos

naturales en América Latina y el Caribe, por contraste con las reducidas inversiones que dicho concepto tiene en la IED que se registra en México. Cuando se realiza el mismo análisis para la IED en su conjunto (incluyendo servicios), la comparación arroja porcentajes parecidos para México y la región. Efectivamente, en ambas realidades la proporción pasa a ser de un tercio de IED en actividades de alto-medio-alto nivel tecnológico y de dos tercios de IED en actividades de niveles tecnológicos bajo y medio-bajo, lo que lleva a la conclusión de que, en general, cuanto mayor sea la gravitación de IED en los servicios, menor será en promedio el contenido tecnológico de sus actividades.

9. Para completar este estudio se analizó el grado de asociación de los proyectos de las empresas extranjeras con actividades de innovación y desarrollo. La conclusión en este caso fue decepcionante, ya que esos proyectos en la región apenas representaban 6% a nivel mundial en 2011, y México sólo presentaba 0.3%. Si se considera esta apreciación sobre el punto anterior es evidente que el aporte tecnológico de la IED en México, si bien superior en la industria manufacturera que la que ostenta América Latina y el Caribe, no es satisfactoria como para servir de elemento de arrastre y transformador de su estructura industrial y ocupacional. Además, desde una perspectiva histórica, la disminución progresiva de la proporción de actividades manufactureras de la IED y la alta presencia de servicios en México, ha llevado a que las actividades de alto-medio nivel tecnológico pierdan progresivamente posiciones respecto a las de niveles bajo-medio bajo.
10. Un aspecto muy importante en el análisis de las políticas de las empresas extranjeras en México radica en calificar cuál ha sido la estructura y tipo de inversiones realizadas. En coincidencia con lo ocurrido a nivel de la región lati-

noamericana y caribeña, en México se verifica una clara tendencia histórica de aumento de las reinversiones de utilidades como componente de las inversiones extranjeras que pasan de 13% en 2001 a 39% en 2011, con puntos máximos en 2006 y 2011. Ello ha llevado a que las nuevas inversiones en la composición de la IED en México hayan caído de 76% en 2001 a 41% en 2011. Mientras tanto, las cuentas con la matriz (relaciones financieras interfirmas) han tenido una evolución porcentual irregular en el seno de la IED. Ese componente de la IED alcanzó sus máximos (34% y 32%) en años preelectorales en México, lo que demostró su sensibilidad política a un posible cambio de rumbo del gobierno.

La CEPAL atribuye las altas reinversiones de las empresas transnacionales a la existencia de un mayor acervo de capital acumulado y a una mayor rentabilidad de las filiales (dados los grandes beneficios obtenidos por los altos precios de las materias primas). Por lo menos para México esas razones no son válidas, puesto que en un ciclo de relativo estancamiento de su PIB en los últimos años, la rentabilidad de las filiales en los sectores productivos careció de esos beneficios. Además, como ya se afirmó, la IED en México no se orientó a los recursos naturales (salvo a la minería), que fueron las actividades que tuvieron las más altas rentabilidades en el mercado internacional. En cambio, las mayores rentabilidades de las empresas extranjeras en México se dieron en el sector financiero. Por lo tanto, la explicación debiera apuntar más bien a que, sobre todo a partir de la crisis internacional, la estrategia de los bancos extranjeros, como también de las empresas manufactureras de origen estadounidense (por ejemplo, automotoras) ha sido arriesgar lo menos posible en nuevas inversiones y utilizar al máximo sus utilidades para reinversión y para la repatriación a sus casas matrices.

11. A partir del punto anterior se puede analizar cuál ha sido el aporte neto de capitales de las empresas extranjeras, tomando en cuenta los recursos destinados a nuevas inversiones, a las cuales se restan las remesas de utilidades al exterior. El resultado de ese ejercicio demostró que, como ciertos autores y trabajos ya afirmaban en el pasado, y la CEPAL acepta actualmente, el aporte de capitales de la IED en los últimos años ha sido muy bajo o bien mínimo, tanto para México como para el resto de América Latina y el Caribe. Más aún, personalidades del mundo financiero y la propia CEPAL han reconocido que las altas utilidades de las filiales de empresas españolas, y por extensión de otros países en crisis, han sido una tabla de salvación para las cuentas de sus casas matrices.
12. Dada la importancia que representan las empresas extranjeras maquiladoras de exportación, se intentó estimar su particular aporte en divisas (calculado por sus exportaciones menos sus importaciones) y su eventual influencia e interacción con la estructura productiva nacional. El balance comercial de dichas empresas se analizó para el periodo 1988-2006, último año en que las fuentes oficiales dieron a conocer dicho balance. El resultado obtenido muestra un saldo positivo promedio para dichos años de 23% de sus exportaciones, lo que representó algo más de 20 mil millones de dólares para el año 2006. Más allá de las circunstancias adversas que significó la crisis estadounidense y su influencia en las actividades de las empresas maquiladoras, es posible pensar que ese aporte positivo de divisas continuó en los años siguientes. Ese balance positivo, sin embargo, sólo corresponde a este segmento de la IED en México que son las empresas maquiladoras de exportación, pero no puede extenderse al total de la IED en México. De hecho el balance comercial de las empresas no maquila-

doras (incluidas las extranjeras) ha sido tradicionalmente muy deficitario (75 mil millones acumulados entre 2007 y 2009). Esta advertencia no anula que el balance comercial del conjunto de la IED en México mantenga su signo positivo, pero con cantidades menores que las que se originan por las empresas maquiladoras de exportación. Sin duda, al aporte de divisas cabe añadir la gran importancia que esta actividad representa en materia de empleo de mano de obra no calificada.

13. En cuanto a la relación de las empresas maquiladoras de exportación con la estructura productiva nacional, los índices obtenidos de fuentes oficiales hasta el año 2006, son elocuentes en cuanto a la debilidad de esa influencia e interacción. Por una parte, los índices manejados ponen de manifiesto que dichas empresas prácticamente no utilizaban insumos nacionales y que su valor agregado (en buena parte constituido por las remuneraciones) ascendió apenas a 2.8% respecto al PIB nacional. A estos elementos de juicio se añaden las investigaciones que muestran el bajo nivel de encadenamientos productivos de las maquiladoras con empresas locales.
14. Por todo lo anterior cabe concluir, que no sólo estas empresas maquiladoras de exportación, sino el conjunto de la IED en México (dados los comentados contenidos tecnológicos de los sectores en donde se invierte y el casi nulo aporte en innovación y desarrollo), no colaboran suficientemente con una transformación tecnológica de la estructura productiva mexicana, ni tampoco con una significativa acumulación de conocimientos y un desarrollo de sectores estratégicos. La ausencia de una política industrial programada, activa y selectiva es, sin duda, un factor coadyuvante a esos magros resultados. También hay que señalar la escasa vinculación que las empresas extranjeras tienen con las universida-

des mexicanas, cuyas investigaciones podrían significar una fuente de innovación en sus procesos productivos. Por cierto, merece rescatarse el aporte positivo de divisas que el comercio exterior de la IED llega a proporcionar a la economía mexicana, así como su contribución al empleo de la mano de obra. Sin embargo, todo ello no es suficiente actualmente para que la IED llegue a constituir un factor positivo en el proceso de desarrollo económico del país.

15. Los antecedentes de la inversión mexicana directa en el exterior arrancan en los años setentas. Luego de un proceso caracterizado por la crisis de la deuda externa mexicana en 1982, por las sucesivas crisis cambiarias y financieras, así como por las políticas de privatización y desregulación, entre otros factores, emergen grandes conglomerados mexicanos que comienzan a colocar sus capitales para la producción en el exterior. Inicialmente predominan los consorcios que actúan con preferencia a escala regional (Centroamérica y Estados Unidos) con base en la producción de bienes primarios tradicionales en los que se especializaron durante el proceso manufacturero de sustitución de importaciones y de crecimiento exportador. En los años recientes se observa un importante crecimiento de las inversiones directas mexicanas en el exterior, ubicándose en promedio apenas por debajo de Brasil y Chile, en el concierto latinoamericano. No sólo aumenta el número de las grandes empresas mexicanas que operan en el exterior, sino que muchas de ellas diversifican sus actividades industriales y de servicios, incluso algunas se convierten en grupos empresariales de mediano porte, a escala global.

Bibliografía

- BASAVE KUNHARDT, Jorge. “Flujos de la IED mexicana hacia Europa y presencia de grandes multinacionales en España. Evidencia empírica y reflexiones teóricas”. *ICEI Working Papers*, 2012.
- BENDESKY, León *et al.* *La industria maquiladora de exportación en México: mitos y realidades*. Instituto de Estudios Laborales, México, 2003.
- BENNETH, Douglas y K. Sharp. “El control sobre las multinacionales. Las contradicciones de la mexicanización”. *Foro internacional*, núm. 4, México, 1981.
- CARRILLO OVANDO, Rosy W. Tratamiento del capital extranjero en México: el caso del sector automotriz (1980-2008). Tesis de licenciatura, Facultad de Economía, Universidad Veracruzana, 2010.
- CEPAL. *Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, 2012.
- DUSSEL PETERS, Enrique (coord.). *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los años noventa: una perspectiva microeconómica*. UNAM, 2003. Tomado de la red mundial en: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/E_REDINT_02_2003_MEXICO-TLCAN.pdf
- . *Inversión extranjera directa en México: Desempeño y potencial, una perspectiva macro, meso, micro y territorial*. Siglo XXI Editores, México, 2007.
- FAJNZYLBER, Fernando y Trinidad Martínez Tarragó. *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. FCE, México, 1975.
- GARRIDO, Celso. *Inversión productiva de grandes empresas mexicanas en Centroamérica y su impacto tecnológico en la región*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 2000.

- GARRIDO, Celso y Claudia Ortiz. *De crisis en crisis: las grandes empresas mexicanas frente a la situación internacional*. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco y Xochimilco, México, 2008.
- GOLUB, Stephen S. "Measures of Restrictions and Inward Foreign Direct Investment for OECD Countries". *Economics Studies*, núm. 36, OECD, 2003.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. *Estadística integral del programa de la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación (IMMEX)*. México, 2012.
- JACOBS, Eduardo y Wilson Peres. "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado". *Revista Economía Mexicana*, núm. 4, CIDE, México, 1982.
- KALINOVA, Blanka, Angel Palerm y Stephen Thomsen. "OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 Update". *Working Papers on International Investment*, núm. 3, OECD Investment Division, 2010, www.oecd.org/daff/investment
- Koyama, Takeshi y Stephen Golub. "OECD's FDI Regulatory Restrictiveness Index: Revision and Extension to More Economies", *Working Paper in International Investment*, 2006.
- LICHTENZSTEJN, Samuel. *Experiencias de política económica respecto a las empresas transnacionales en América Latina: análisis preliminar de tendencias*. Centro de Economía Transnacional, Buenos Aires, Argentina, 1984.
- LICHTENZSTEJN, Samuel y Raúl Trajtenberg. *Inversiones extranjeras y política económica en América Latina a partir de la crisis de 1982*. Centro de Economía Transnacional, Montevideo, Uruguay, 1987.
- LÓPEZ ARÉVALO, Jorge Alberto y Óscar Rodil Marzábal. "Comercio intra-industrial e intrafirma en México en el contexto del proceso de integración de América del Norte (1993-2006)". *Revista Económica*, núm. 13, UNAM, México, 2008.
- NADAL EGEEA, Alejandro. *Instrumentos de política científica y tecnológica en México*. Colegio de México, México, 1977.

- OLAJILDE, Oladipo y Belem Vásquez. "The controversy about foreign direct investment as a source of economic growth for the mexican economy". *Problemas del Desarrollo*, vol. 40, núm. 158 (jul.-sep.), México, 2009.
- OCDE. 1996. Benchmark Definition of Foreign Direct Investment. 3a. ed. Tomado de la red mundial en <http://www.oecd.org/dataoecd/10/16/2090148.pdf>
- . 2008. Definición Marco de Inversión Extranjera Directa. 4a. ed. Tomado de la red mundial en: <http://www.oecd.org/dataoecd/63/36/46226782.pdf>
- . 2009. Modifications of the OECD countries position under the codes of liberalization of capital movements and current invisible operations. Tomado de la red mundial: http://www.oecd.org/document/63/0,3343,en_2649_34887_1826559_1_1_1_1,00.html
- . 2010. National Treatment for Foreign-Controlled Enterprises, list of measures reported for transparency. Tomado de la red mundial en: <http://www.oecd.org/dataoecd/57/46/38273182.pdf> Enero del 2011.
- O'BRIEN, Peter. *Relations between transnational corporations and public enterprises in developing countries with particular reference to technological development. A preliminary analysis*. Centro Internacional de las Naciones Unidas, Viena, 1983.
- RAMÍREZ DE LA O, Rogelio. *De la improvisación al fracaso. La política de inversión extranjera en México*. Editorial Océano, México, 1983.
- SEPÚLVEDA, Bernardo y Antonio Chumacero. *La Inversión Extranjera en México*. FCE, México, 1973.
- TAVARES, A. T. y S. Young. "FDI and Multinational Patterns, Impacts and Policies". *International Journal of Economics of Business*, vol. 12, núm. 1, 2005.
- VILLARREAL, René. *Política económica y empresas transnacionales en México*. Centro de Estudios Transnacionales, México, 1983.

Apéndice 1

Ponderación del Índice de Restricciones de la IED en 2010 (según la OCDE)

<i>Límite de participación extranjera</i>	<i>Ponderaciones</i>
	<i>Apalancamientos y adquisiciones</i>
Participación accionaria extranjera no permitida	1
Participación accionaria extranjera < a 50% del total	0.5
Participación accionaria extranjera > a 50% pero < a 100% del total	0.25
	<i>Adquisiciones</i>
Participación accionaria extranjera no permitida	0.5
Participación accionaria extranjera < a 50% del total	0.25
Participación accionaria extranjera > a 50% pero < a 100% del total	0.125
<i>Revisión y aprobación 1/</i>	
Aprobación requerida para las nuevas IED para adquisiciones < 100MD o lo equivalente a < del 50% del total de participación accionaria	0.2
Aprobación requerida para las nuevas IED para adquisiciones > 100MD o lo equivalente a > del 50% el total de la participación accionaria	0.1
Notificación de elementos discrecionales	0.025
<i>Restricciones en personal extranjero clave/ejecutivos</i>	
Personal extranjero clave no permitido	0.1
Pruebas de necesidades económicas para el empleo de personal ext. clave ^{2/}	0.05
Tiempo límite para el empleo de personal extranjero clave	0.025
Requerimientos de nacionalidad/residencia para la mesa directiva	0.075
Mayoría debe ser nacional al menos un nacional	0.02

<i>Otras restricciones</i>	
Apertura de sucursales no permitida/incorporación local requerida	0.05
Requerimientos de reciprocidad	0.1
Restricciones en ganancias/repatriación de capitales	1 - 0.1
Acceso a financiamiento local	0.05
Adquisición de terrenos para negocios ^{3/}	0.1
Propiedad de terrenos no permitida/ posibilidad de renta aceptada	0.05 – 0.01
Total	Arriba de 1

^{1/} Excluye revisiones de inversión extranjera basadas únicamente en temas de seguridad nacional.

^{2/} Si aplican ambas restricciones se debe añadir 0.05 a la ponderación.

^{3/} La ponderación se eleva 1/3 cuando la medida aplica solamente a áreas fronterizas y costas y por un factor de 5 correspondiente a tierras agrícolas y forestales.

Apéndice 2

Modelo para determinación de variables significativas en la evolución cuantitativa de la IED en México

La ecuación que se estimó fue la siguiente:

$$\begin{aligned}\text{Log}(IED_t) = & C + \beta_1 \text{Log}(IED_{t-1}) + \beta_2 d(\log \text{PIB}_t) \\ & + \beta_3 \log(AC_t) + \beta_4 d(\text{Log} CLU_t) + \beta_5 \text{Log}(IROCDE_t) \\ & + \beta_6 \text{TLC}_t + \beta_7 \text{GATT}_t + \beta_8 \text{RP}_t\end{aligned}$$

La IED_t es la variable dependiente que representa la inversión extranjera directa. La IED_{t-1} representa un rezago de un año de la IED, tomando en cuenta la reinversión de utilidades por parte de las empresas extranjeras ya instaladas y que están en función de las ganancias obtenidas en los periodos anteriores. El PIB_t es la variable que representa al Producto Interno Bruto.

Dicha variable es presentada en su primera diferencia entre un año y otro, lo cual nos arroja un aproximado de su tasa de crecimiento. La AC_t indica la apertura de la economía. La CLU_t refleja los costos laborales unitarios. La primera diferencia de esta variable, entre un año y otro, permite obtener su tasa de crecimiento, que en este caso se espera tenga un signo negativo con respecto a la variable dependiente.

La $IROCDE_t$ señala cómo influye el grado de restricción a la entrada de inversión extranjera directa al país, que también se espera presente una relación negativa. Por último, las variables TLC_t , GATT_t y RP_t son variables *dummies*⁴⁵ que

⁴⁵ Son variables que adquieren valores de 0 y 1, que sirven para representar valores cualitativos o de escala nominal.

sirven para indicar la aprobación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (1994), la entrada al Acuerdo General sobre Aranceles (1986) y el riesgo país en México considerando su aumento a partir del 2008. Dichas variables toman el valor de 0 para los años anteriores a los acuerdos y el valor de 1 para años posteriores. Resumiendo, las variables contempladas fueron las siguientes:

IED_t = Inversión Extranjera Directa

IED_{t-1} = Rezago de la Inversión Extranjera Directa

PIB_t = Producto Interno Bruto

AC_t = Apertura Comercial

CLU_t = Costos Laborales Unitarios

$IROCDE_t$ = Índice de Restricciones a la Inversión Extranjera en México

TLC_t = Tratado de Libre Comercio de América del Norte

$GATT_t$ = Acuerdo General sobre Aranceles

RP_t = Riesgo país (vinculado a la inseguridad)

Estimación realizada:

Dependent Variable: LOG(IED)

Method: LeastSquares

Date: 06/18/12 Time: 22:46

Sample (adjusted): 1981 2011

Included observations: 31 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob
C	5.994433	0.760744	7.879697	0.0000
LOG(LAGIED)	0.134345	0.167040	0.804267	0.4298
DIFPIB	0.784294	0.304407	2.576466	0.0172
LOG(AC)	-0.479349	0.417954	-1.146895	0.2637
DLCLU	-0.107315	0.377232	-0.284481	0.7787
LOG(IROCDE)	-1.315289	0.415198	-3.167860	0.0045
TLCAN	0.935305	0.335072	2.791356	0.0106
GATT	0.898795	0.232429	3.866960	0.0008
RP	-0.312556	0.193251	-1.617359	0.1201
R-squared	0.961738	Mean dependent var		8.889150
Adjusted R-squared	0.947825	S.D. dependent var		1.153635
S.E. of regression	0.263512	Akaikeinfocriterion		0.408265
Sum squaredresid	1.527648	Schwarz criterion		0.824583
Log likelihood	2.671900	Hannan-Quinn criter.		0.543974
F-statistic	69.12324	Durbin-Watson stat		1.747706
Prob(F-statistic)	0.000000			

FUENTE: Estimado con Eviews 6.

En el cuadro anterior se observa que las variables LOG (LAGIED), LOG (AC) y DLCLU presentan valores de Prob superiores a 0.05, lo cual indica que no son estadísticamente significativos al 95%.

Dadas las estimaciones anteriores se corrió una segunda regresión, tomando en consideración sólo a las variables que sí resultaron estadísticamente significativas. Se obtuvieron los siguientes resultados.

Dependent Variable: LOG(IED)

Method: LeastSquares

Date: 06/18/12 Time: 22:56

Sample (adjusted): 1981 2011

Included observations: 31 afteradjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob
C	6.784812	0.124424	54.52979	0.0000
DIFPIB	0.760401	0.288759	2.633339	0.0143
LOG(IROCDE)	-1.442056	0.266961	-5.401754	0.0000
TLCAN	0.716636	0.199695	3.588660	0.0014
GATT	0.877099	0.151295	5.797272	0.0000
RP	-0.350840	0.184081	-2.105906	0.0582
R-squared	0.958347	Mean dependentvar		8.889150
Adjusted R-squared	0.950016	S.D. dependentvar		1.153635
S.E. of regression	0.257919	Akaikeinfocriterion		0.299641
Sum squaredresid	1.663052	Schwarzcriterion		0.577187
Log likelihood	1.355559	Hannan-Quinncrier.		0.390114
F-statistic	115.0389	Durbin-Watson stat		1.618894
Prob(F-statistic)	0.000000			

FUENTE: Estimado con Eviews 6.

Apéndice 3

Industrias divididas por nivel tecnológico (OCDE)

Industrias con tecnología alta

Aérea y aeroespacial
Material de oficina y ordenadores
Radio, televisión y equipos de comunicación
Farmacéutica e instrumental médico y de precisión
Instrumentos ópticos

Industrias con tecnología media-alta

Maquinaria y aparatos electrónicos
Vehículos de motor, camiones y furgonetas
Químicos, excluyendo los farmacéuticos
Equipos ferroviarios y de transporte
Máquinas y equipos

Industrias con tecnología media-baja

Carbón, productos refinados petroleros y energía nuclear
Productos plásticos y otros productos minerales no metálicos
Construcción y reparación de barcos
Metales básicos
Productos metálicos, excepto máquinas y equipos

Industrias con tecnología bajas

Manufactura y reciclaje
Madera, corcho, papel, productos de papel e impresión
Alimentación, bebidas y tabaco
Textil, productos textiles, confección y calzado.

INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL. TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y POLÍTICAS INDUSTRIALES DURANTE SU TRANSICIÓN SISTÉMICA

ALBERT PUIG GÓMEZ

Introducción

A finales de los años ochenta, en los primeros tiempos de la transición sistémica de los Países de Europa Central (PEC),¹ se esperaba que su reintegración en la economía mundial capitalista impulsara sus tasas de crecimiento económico. Sin embargo, los decepcionantes resultados de las exportaciones que se dieron desde las primeras fases de la transición pusieron de manifiesto los límites de una estrategia de inserción exterior vertebrada en torno a un patrón de especialización basado en productos tradicionales (agrícolas y alimentarios, químicos básicos, cuero, textil y confección básica, madera, material para la construcción, cristalería, metalurgia, etc.). Consecuentemente, se dio la necesidad de llevar a cabo un proceso de cambio estructural a gran escala que implicaba una evolución de la especialización hacia productos de mayor contenido tecnológico.

¹ En este trabajo incluimos bajo esta terminología a Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa.

Pero esa necesaria transformación productiva no era posible financiarla con el escaso ahorro interno disponible. En ese contexto las inversiones extranjeras directas (IED) se consideraron como una de las mejores opciones para la financiación de la reestructuración, ya que, además de capital, se esperaba que aportaran otros elementos, tales como transferencia de tecnología y métodos de gestión empresarial capitalistas, elementos necesarios para el cambio estructural y la reestructuración productiva de esos países, acelerando su proceso de integración en los intercambios mundiales.

Se consideraba que los PEC presentaban factores de atracción suficientes para captar el interés de los inversores extranjeros, especialmente mano de obra técnicamente cualificada a costes comparativamente bajos y grandes y subexplotados mercados.

Además, durante el proceso de transición, sus gobiernos –con la asesoría de los organismos económicos internacionales y en consonancia con la corriente ideológica dominante del momento– implementaron políticas de atracción de las inversiones extranjeras altamente permisivas, las cuales fueron configurando marcos normativos cada vez más liberalizados a la entrada de capitales extranjeros.

Todos estos factores parecían compensar con creces los factores de disuasión que también existían, como la debilidad de la calidad de los recursos humanos en técnicas directivas, el bajo nivel tecnológico, la falta de innovación y un tejido productivo local subdesarrollado.

El objetivo del presente capítulo es analizar cuál ha sido la contribución de las IED recibidas por estos cinco países de Europa Central (República Checa, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría y Polonia) al cambio estructural de sus economías. La razón de la elección de este grupo de países es que concentra más de 70% del total de las IED recibidas por el conjunto

de los países de Europa Central y Oriental,² además que todos ellos ocupan posiciones líderes en la mayor parte de los indicadores relativos de IED (en particular, IED como porcentaje del PIB e IED por habitante).

El orden argumental que se seguirá es el siguiente. En primer lugar se analizará la contribución de las IED al cambio estructural de las economías de los PEC. A continuación se evaluará el papel jugado por las inversiones extranjeras dirigidas a esos países, en lo que se refiere a la evolución de sus especializaciones comerciales y de sus perfiles como inversores en el exterior. Inmediatamente se contraponen —a manera de ejemplo y como estrategias extremas en materia de recepción de IED—, el caso de Irlanda y el de los países emergentes de Asia. Con igual propósito y a partir de reconocer y subrayar las importantes diferencias entre los países seleccionados de Europa Central, se estudian sus respectivas políticas industriales relacionadas con las IED. En el apartado final se extraen conclusiones y se expone un anexo estadístico en el que se presentan algunos de los principales indicadores relativos, tanto a las IED recibidas por los cinco países seleccionados como a las recibidas por otros cinco países europeos, lo cual resulta de interés para efectos comparativos.

La contribución de las IED al cambio estructural en los países de Europa Central

En un estudio de 2004, Damijan y Rojec analizaron el cambio estructural que había tenido lugar a lo largo del periodo

² Término que además de los países anteriormente citados incluye al resto de los países geográficamente europeos y que formaron parte del llamado bloque soviético.

que va de 1993 a 2001 en los PEC. Para ello tomaron la clasificación que propone la OCDE, la cual define cuatro grupos industriales según sus intensidades tecnológicas y evaluaron si durante esos años se había producido un proceso de transformación productiva y en qué dirección.

Cuadro 1. Clasificación de las industrias manufactureras según sus intensidades tecnológicas.

<i>Industrias de alta tecnología</i>	<i>Industrias de media-alta tecnología</i>
Aérea y aeroespacial. Farmacéutica. Material de oficina y ordenadores. Radio, televisión y equipos de comunicación. Instrumental médico, de precisión e instrumentos ópticos.	Maquinaria y aparatos electrónicos. Vehículos de motor, camiones y furgonetas. Químicos, excluidos los farmacéuticos. Equipos ferroviarios y equipos de transporte. Máquinas y equipos.
<i>Industrias de media-baja tecnología</i>	<i>Industrias de baja tecnología</i>
Carbón, productos refinados petroleros y energía nuclear. Productos plásticos. Otros productos minerales no metálicos. Construcción y reparación de barcos. Metales básicos. Productos metálicos, excepto máquinas y equipos.	Manufacturas y reciclaje. Madera, corcho, papel, productos del papel e impresión. Alimentación, bebidas y tabaco. Textil, productos textiles, confección y calzado.

FUENTE: OCDE.

En términos generales estos autores ponen de manifiesto que en los cinco países de Europa Central tomados en consideración, la actividad manufacturera cambió, desde industrias de baja tecnología hacia industrias de mayor intensidad tecnológica, esto en el periodo considerado (1993-2001). De hecho, en todos los países, con excepción de Eslovaquia, el peso de las industrias de alta tecnología aumentó.

El cuadro 2 proporciona dos medidas agregadas de transformación productiva para cada uno de los países. La primera medida (suma de los cambios absolutos en los pesos de cada grupo tecnológico) indica la extensión de la reestructuración en cada uno de los países. En este sentido, el proceso de reestructuración más “turbulento” se observa en Hungría, seguido de Eslovaquia, mientras que en Eslovenia, la República Checa y Polonia, la reestructuración tecnológica parece haber sido más tranquila. El cambio absoluto, sin embargo, indica sólo la dimensión de la reestructuración pero no su dirección. Para ello se calculó una medida relativa de reestructuración, otorgando el mayor peso a los grupos de alta tecnología. Este indicador muestra que nuevamente el cambio más intenso en la reestructuración hacia grupos de más alta tecnología tiene lugar en Hungría, superando a su contraparte más cercana en un factor de 5. Eslovenia y la República Checa han tenido igualmente un éxito significativo en sus esfuerzos reestructuradores hacia industrias de más alta tecnología. Los datos relativos a Eslovaquia y Polonia son mucho más modestos.

Asimismo, en el cuadro 2 se pone de manifiesto que en todos los países la reestructuración tecnológica fue derivada de la presencia de empresas con participación extranjera (ECPE), las cuales han incrementado gradualmente la intensidad tecnológica de sus actividades. En Hungría, por ejemplo, las ECPE han aumentado sus pesos en las industrias de media-alta y alta tecnología, esto en casi 28 puntos porcentuales.

Cuadro 2. Cambios en el valor añadido manufacturero por grupos industriales definidos tecnológicamente en el periodo 1993-2001 (en puntos porcentuales).

	Todas las empresas					Empresas con participación extranjera				
	RCH	HU	POL	EV	EK	RCH	HU	POL	EV	EK
Alta	1,1	11,8	1,7	0,7	-0,3	2,6	16,3	0,0	1,7	0,2
Media-alta	2,7	8,2	1,5	1,4	-1,2	3,1	11,6	3,1	-12,7	0,6
Media-baja	-0,9	-5,1	-3,1	3,4	8,0	1,5	-11,5	11,2	6,8	14,5
Baja	-2,9	-14,9	-0,1	-5,4	-6,5	-7,3	-16,4	-14,4	4,2	-15,2
Cambio absoluto ¹	7,6	40,0	6,3	10,9	15,9	14,5	55,8	28,8	25,3	30,5
Cambio relativo ²	2,6	15,6	1,6	2,7	1,6	5,2	20,2	5,9	-4,5	5,4

RCH: República Checa, HU: Hungría, POL: Polonia, EV: Eslovenia, EK: Eslovaquia.

¹ Suma de los cambios en valores absolutos

² Cambio relativo: $\Delta S^{*tech} = \sum_i (S_{it1} - S_{it0})^* w_i$

Donde $w_A = 1$, $w_{MA} = 0,67$, $w_{MB} = 0,33$ y $w_L = 0$.

FUENTE: Damijan y Rojec, 2004.

No obstante, en ese contexto las diferencias entre países son realmente considerables. En la República Checa el descenso estructural en las industrias de baja tecnología ha ido acompañado por un incremento estructural en las industrias de media-alta y alta tecnología. En Polonia y Eslovaquia la mayor parte del descenso en las industrias de baja tecnología ha sido compensado por el incremento en las industrias de tecnología media-baja. Finalmente, Eslovenia es el único país entre los analizados donde el cambio estructural de las ECPE en términos relativos ha sido negativo. En este caso, el importante descenso en la IED dirigida a las industrias de tecnología media-alta no fue suficientemente contrarrestado por el incremento registrado en las industrias de media-baja y baja tecnología. Por lo tanto, la reestructuración tecnológica conjunta de las manufacturas eslovenas que se observa respecto a todas las empresas parece proceder fundamentalmente de la reestructuración experimentada por las firmas domésticas.

Del análisis anterior, en primer lugar se extrae la conclusión de que en casi todos los países ha tenido lugar un proceso de cambio estructural en el mismo sentido: pérdida de peso de las producciones de menor valor añadido y ganancia de importancia relativa de los sectores de actividad de mayor valor añadido. En segundo lugar, mientras que en la mayor parte de los PEC este proceso lo ha protagonizado fundamentalmente la IED, prescindiendo en gran medida de las empresas domésticas, en Eslovenia han sido las empresas domésticas que fueron reestructuradas a través de la IED, es decir, en Eslovenia la IED ha actuado como instrumento de reestructuración de las empresas domésticas, mientras que en el resto del PEC han contribuido al cambio productivo pero no a la reestructuración de las empresas locales, lo que ha impulsado un proceso de segmentación y desarticulación de sus tejidos productivos. En los PEC, con la ya citada excepción eslovena,

se identifican dos grandes grupos industriales. Un primer grupo está compuesto fundamentalmente por las filiales de las EMN, muy modernizadas e integradas en las redes globales de producción y distribución. Un segundo grupo está formado por las empresas domésticas, que actúan fuera o en los límites de esas mismas redes a las que suministran básicamente los bienes y servicios de menor valor añadido dentro de la cadena de valor de la producción.

El papel de las IED en la evolución de las especializaciones exportadoras

La consideración del peso de las filiales extranjeras en las exportaciones manufactureras y en la ocupación de mano de obra en cuatro países de Europa Central, pone de manifiesto su elevada importancia en esos rubros, pero también las notables diferencias entre ellos (Cuadro 3).

Cuadro 3. Porcentaje de las filiales extranjeras en las exportaciones y la ocupación de mano de obra manufacturera (2001).

	<i>Eslovenia</i>	<i>Hungría</i>	<i>Polonia</i>	<i>Rep. Checa</i>
Porcentaje en exportaciones	36	88	66	69
Porcentaje en ocupación	17	45	33	34

FUENTE: Rugraff, 2006, a partir de diversas fuentes.

En relación a los dos casos extremos que se han identificado en el apartado anterior (Hungría y Eslovenia), 88% de las exportaciones manufacturera húngaras son llevadas a cabo por

filiales de empresas multinacionales, mientras que en Eslovenia este porcentaje es sólo de 36%, lo cual significa que 64% de las exportaciones manufactureras eslovenas son protagonizadas por empresas domésticas.

Por tipologías de productos, desde mediados de los años noventa el peso de las exportaciones de productos de media-alta y alta tecnología ha aumentado en los cuatro países de Europa Central considerados, como también en el caso eslovaco (Cuadro 4).

En el país en que el aumento de las exportaciones de productos de media-alta y alta tecnología es mayor (Hungría), la tasa de crecimiento ha sido de casi 75%, mientras que en el país con menor incremento (Eslovenia), ha sido algo superior a 12%. En Hungría las exportaciones de productos de alta tecnología son particularmente importantes debido a la especialización del país en el sector de la electrónica, la cual ha sido impulsada por la fuerte presencia de EMN en este tipo de actividad (Radosevic, 2004). En los otros tres países el peso de las exportaciones de los productos de tecnología media-alta es predominante, porque depende sobre todo de las exportaciones de la industria automotriz, así como de la electrónica; ambos sectores vinculados en su mayor parte al capital extranjero (Richet, 2004).

Las empresas multinacionales han invertido masivamente en electrónica (maquinaria eléctrica, producción de equipos de radio y televisión, etc.) y en la fabricación de automóviles. Éstas representan entre 85% y 100% de las exportaciones de la industria automotriz en los cinco países de Europa Central y más de 75% en el caso de los productos electrónicos. La baja participación de las firmas extranjeras en productos tradicionales como textiles, vestidos, madera y metales básicos, explica la baja contribución de estos sectores a las exportaciones de los países de Europa Central.

Cuadro 4. Porcentaje de exportaciones en industrias de alta y media-alta tecnología.

	Eslovaquia			Eslovenia			Hungria			Polonia			Rep. Checa	
	1994	2003	1994	1994	2003	1994	1994	2003	1994	2003	1994	2003	1994	2003
Alta	3,7	5,9	9,3	11,8	12,2	32,1	4,1	6,6	4,8	14,7				
Media-alta	26,2	40,2	34,8	37,7	29,6	40,5	22,3	35,7	36,0	44,7				
Total	29,9	46,1	44,1	49,5	41,8	72,6	26,4	42,3	40,8	59,4				

FUENTE: Rugraff, *op. cit.*, con datos de OCDE (Hungria, Polonia y República Checa) y COMTRADE (Eslovaquia y Eslovenia).

Cuadro 5. Contribución a la balanza comercial manufacturera de las industrias de alta y media-alta tecnología (en porcentaje).

Años	Eslovaquia		Eslovenia		Hungria		Polonia		Rep. Checa	
	(1997)	(2004)	(1997)	(2004)	(1994)	(2003)	(1994)	(2003)	(1994)	(2003)
Alta tecnología	-5,3	-4,2	0,4	1,0	-2,0	-4,4	-5,3	-2,7	-7,0	-2,7
Media-alta tecnología	-9,5	-2,5	1,4	4,1	-6,4	2,2	-13,5	-9,7	-9,7	-9,7
Total	-1,2	1,3	5,1	2,0	-2,9	-7,3	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7

FUENTE: Rugraff, 2006, con datos de OCDE (Hungria, Polonia y República Checa) y COMTRADE (Eslovaquia y Eslovenia).

En 2003 los productos electrónicos y automotores representaron 54% de las exportaciones húngaras, 37% en la República Checa, 34% en Eslovaquia, 27% en Polonia y 25% en Eslovenia (Richet, *op. cit.*; Radošević, *op. cit.*). Así, se puede estimar que las exportaciones de dichos productos por parte de las EMN representaron la mitad del total de las exportaciones manufactureras de Hungría,³ un tercio en la República Checa y Eslovaquia y una quinta parte en Polonia y Eslovenia. Este peso siguió aumentando en años posteriores con las numerosas inversiones hechas en ambos sectores en Europa Central (UNCTAD, 2006; Szanyi, 2006).

Dado el aumento del volumen de exportaciones y la gravitación que en el mismo representan los productos de alta y media-alta tecnología, se desprende que la mayor parte de las multinacionales presentes en las economías de Europa Central está estratégicamente orientada a la exportación y ha contribuido decisivamente a la mejora de calidad de los bienes exportados de esos países, creando nuevas ventajas comparativas en ese tipo de productos.

Estas nuevas ventajas se identifican a través del análisis de la evolución de los saldos comerciales manufactureros de los grupos industriales de alta y media-alta tecnología, en cada uno de los países considerados (Cuadro 5).

Todos los países han convertido una desventaja comparativa externa en productos de alta y media-alta tecnología de 1994 a una ventaja en 2003. Analizando por países, Hungría

³ Las 50 principales filiales extranjeras contabilizaban 45% del total de las exportaciones húngaras en el año 2000. En la industria automovilística los principales exportadores fueron: Audi/Volkswagen (11,2% del total de exportaciones), Opel/General Motors (2,2%) y Suzuki (1,1%). En la electrónica, IBM, Philips y General Electric representaron respectivamente 7,8%, 7,1% y 2,2% de las exportaciones del país.

ha desarrollado sus mayores ventajas comparativas en productos de alta tecnología.

Hay que mencionar que en 2003 el superávit de productos de alta tecnología representaba 2,2% del total del comercio exterior manufacturero; es decir, a diferencia de los otros cuatro países, las ventajas comparativas en Hungría fueron más importantes en las industrias de alta tecnología que en las industrias de tecnología media-alta.

Por su parte, República Checa y Eslovaquia han evolucionado hacia la adquisición de ventajas comparativas externas en las industrias de tecnología alta y media-alta. Polonia todavía tenía una fuerte desventaja en estas industrias para 2003, puesto que el déficit comercial conjunto de ambos sectores representaba más de 7% del total del comercio manufacturero. Finalmente, Eslovenia ha fortalecido su ventaja comparativa en ambas industrias.

Esta especialización de los países de Europa Central es semejante a la de los llamados países emergentes, los cuales están todavía centrados en procesos de trabajo-intensivos en productos tecnológicamente intensivos. Los casos húngaro y eslovaco son particularmente interesantes desde esta perspectiva. Las filiales extranjeras orientadas a la exportación están altamente integradas en las redes europeas, en materia electrónica, en Hungría, y en equipos de transporte, en Eslovaquia (Szanyi, *op. cit.*).

En efecto, las exportaciones de productos electrónicos son cinco veces mayores (en valor) que el valor añadido en Hungría en esta rama, y casi diez veces mayor para las exportaciones procedentes del sector automotriz, en el caso de Eslovaquia. La brecha entre exportaciones y valor añadido confirma que las filiales extranjeras orientadas a la exportación contribuyen de manera marginal al valor agregado localmente.

Esto es así porque las multinacionales orientadas a la exportación se mantienen especializadas en procesos de trabajo-intensivos en productos de alta y media-alta tecnología. Para los ensambladores, el factor más importante es la mano de obra cualificada y relativamente barata. Las empresas extranjeras del sector electrónico, en los países de Europa Central, son principalmente ensambladoras, especializadas en la producción más que en actividades de preproducción (por ejemplo, diseño) y post-producción (por ejemplo, servicios postventa).

En síntesis, el incremento de las exportaciones de productos de alta y media-alta tecnología sin duda ha mejorado la especialización internacional y la integración de los PEC en la economía mundial. Sin embargo, conviene considerar una relativización importante respecto a esta evolución, pues a pesar de que los países de Europa Central están actualmente especializados en productos de alta y media-alta tecnología, dicha especialización es todavía frágil. Esa fragilidad resulta de su débil posición en la cadena de valor y en la falta de vínculos con la industria local (Puig, 2008).

Los países de Europa Central son conscientes de este problema, para hacerle frente han lanzado diferentes proyectos dirigidos a profundizar los vínculos entre las filiales de EMN y las firmas de propiedad local.

Las agencias de promoción de las inversiones, por ejemplo, han desarrollado sistemas de bases de datos con las características precisas de los subcontratados locales que podrían interesar a los inversores extranjeros. Pero la relativa baja implicación de las EMN es probable, como se analizará más adelante, el precio a pagar por tratar de atraer el máximo de inversores externos y concederles ventajas monetarias (subsidios, desgravaciones fiscales, etc.) y no monetarias, con muy pocas obligaciones.

El papel de las EMN en las salidas de IED de Europa Central

Un elemento significativo para identificar y valorar el sentido del cambio productivo y el papel jugado por las empresas multinacionales es el perfil que han adquirido las salidas de inversiones por parte de los países que han sido receptores de IED. En este sentido, el fenómeno de las salidas de IED en los países de Europa Central es reciente, puesto que durante los años 90 las economías en transición apenas invirtieron en el exterior; sin embargo, con el cambio de siglo, las salidas de inversión extranjera directa desde estos países se han incrementado notablemente.

La teoría acerca de las inversiones internacionales sugiere que los países tienden a avanzar a través de cinco etapas, empezando por ser receptores neto de IED y moviéndose gradualmente a una situación para ser fuente neta de IED (Dunning, 1994). Es decir, de una primera etapa en la que los países tienen muy pocas ventajas comparativas y no consiguen atraer inversores extranjeros (a menudo con la excepción de aquellos dirigidos al sector de los recursos naturales), se pasa a un estadio final en el que las firmas domésticas son capaces de competir con rivales exteriores, tanto en el extranjero como en los mercados domésticos.

Siguiendo esta teoría, Estonia, Bulgaria, Letonia, Lituania, Rumania y Eslovaquia estarían todavía situados en una etapa intermedia en la que los flujos de entrada de IED aumentarían, pero los flujos de salidas se mantienen muy bajos, sugiriendo que las firmas locales no poseen la eficiencia requerida para invertir en el extranjero (Cuadro 6).

Cuadro 6. Stock de entradas y salidas de IED en Europa Central (2007).

	<i>Stock de salidas de IED (miles de millones de pesos)</i>	<i>Stock de entradas de IED (miles de millones de pesos)</i>	<i>Ratio stock de salidas / stock de entradas</i>
Rep. Checa	6.971	101.074	0,07
Hungría	18.282	97.397	0,19
Polonia	19.644	142.110	0,14
Eslovenia	6.123	10.350	0,59
Sub total (4)	51.020	350.931	0,15
Estonia	5.873	16.594	0,35
Bulgaria	0.599	36.508	0,02
Letonia	0.776	10.493	0,07
Lituania	1.565	14.679	0,11
Rumania	0.917	60.921	0,02
Eslovaquia	1.609	40.702	0,04
Subtotal (10)	62.359	530.828	0,12

FUENTE: UNCTAD, 2008.

Por el contrario, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovenia habrían iniciado la fase de aumento de las salidas de IED, sin embargo, en el caso de los tres primeros países esas economías se encuentran ampliamente protagonizadas por las filiales de las EMN implantadas en ellos, mientras que Eslovenia es el único país de la región en el que las salidas de IED aumentan y el peso predominante está en manos de empresas de capital doméstico (Rugraff, 2010).

El hecho anterior responde a que en Hungría, Polonia y República Checa un porcentaje predominante de las mayores firmas manufactureras, así como una parte significativa del sector bancario están bajo control extranjero.⁴ Debido a su posición central en la economía de estos países, las grandes multinacionales controladas exteriormente también mantienen un porcentaje predominante de salidas de las inversiones al extranjero.

Por otra parte, la pauta de las salidas de IED eslovenas es única en el área de Europa Central. Primero porque Eslovenia destaca como excepción con un ratio entre el stock de salidas de IED y el de entradas de 0,59 y segundo porque la mayor parte de las salidas de IED de este país resultan de inversiones de multinacionales domésticas privadas que han tenido éxito lanzando filiales de producción en los países vecinos. Es decir, a diferencia de los otros PEC cuyas inversiones extranjeras están protagonizadas fundamentalmente por las filiales locales de las EMN presentes en ellos, la exitosa internacionalización de Eslovenia a través de las IED está basada en un reducido grupo de multinacionales con capital esloveno.

⁴ En Hungría, a mediados de la primera década del siglo XXI, las multinacionales de propiedad extranjera concentraban 45,2% de personas ocupadas, 72,5% de los ingresos por ventas y 87,9% de las exportaciones del sector manufacturero (BERD, 2008).

Así, en 2007, 90% del stock de salidas de IED de ese país involucra alguna de las 25 mayores compañías domésticas de Eslovenia, y las tres primeras cubrían más de la mitad de dicho stock. Una explicación plausible de esta diferencia, en relación a los otros PEC, es que las multinacionales han invertido menos en Eslovenia y, por lo tanto, el efecto desplazamiento (*crowding-out*) sobre las firmas locales ha sido débil. Otros factores que contribuyen a ese resultado es la menor dimensión del mercado local, el elevado nivel inicial de desarrollo del país, así como la pronta internacionalización de las firmas pertenecientes a la ex-Yugoeslavia (de la que Eslovenia se escindió) debido a su posición de *rara avis* en el mundo socialista de esa época.

En ese sentido, las compañías manufactureras eslovenas han tenido éxito impulsando capacidades de producción y de inserción en los mercados externos; por ejemplo, el sector manufacturero esloveno contabiliza un mayor peso de inversiones en el exterior que los otros PEC. Efectivamente, a finales de 2006 el sector manufacturero esloveno sumaba dos quintas partes del total de stock de salidas de IED de los PEC. Así, aunque las firmas de propiedad estatal continúan jugando un importante papel en la economía eslovena, especialmente en los servicios de infraestructura, las multinacionales domésticas en el sector manufacturero son mayormente compañías de propiedad privada. El productor y vendedor de la muy conocida marca Gorenje es un buen ejemplo de estas compañías privadas eslovenas que han desarrollado exitosamente sus colocaciones en el exterior. Gorenje, la tercera mayor compañía eslovena y la segunda mayor multinacional eslovena, tiene capacidades productivas en la República Checa y Serbia, y oficinas de representación en 70 países. El grupo alcanzó una cuota de 4% del mercado europeo de electrodomésticos en 2008.

Eslovenia es, por lo tanto, el único PEC cuyas firmas privadas domésticas han tenido éxito en el desarrollo de filiales en sectores expuestos a la competencia internacional, tanto occidental como asiática. No obstante, esto no significa que esas empresas de capital esloveno sean capaces de competir en condiciones de igualdad con sus contrapartes occidentales, pues las multinacionales eslovenas sufren de tres principales desventajas: en primer lugar muchas de estas compañías estaban ya establecidas en el periodo socialista y llevan inherente, diversas formas de ineficiencia; en segundo lugar las multinacionales de Europa Central se mantienen pequeñas en comparación con las grandes multinacionales, tanto de los países desarrollados como de algunos otros países en desarrollo, por lo tanto, las multinacionales eslovenas son particularmente pequeñas, como la empresa Mercator, la mayor compañía eslovena y la mayor multinacional doméstica que aparece en el puesto 40 del ranking de las mayores compañías de Europa Central y Oriental, esta menor dimensión de las multinacionales eslovenas las ha llevado a insertarse en mercados de poco interés para las grandes compañías globales; finalmente, en tercer lugar, las salidas de IED eslovenas están orientadas regionalmente a los países balcánicos occidentales, en los cuales las empresas eslovenas poseen una ventaja competitiva en marketing y en conocimientos acerca de cómo hacer negocios en esos países por razones históricas y culturales, por esa razón en 2007 dos terceras partes del stock de salidas de IED originadas en Eslovenia estaban invertidas en países centroeuropeos, de hecho los mercados que han sido penetrados por las multinacionales eslovenas están poco diversificados y consecuentemente son demasiado dependientes de la actividad económica de una muy frágil área del sureste europeo.

Una particularidad a destacar acerca del papel predominante de las multinacionales domésticas en Eslovenia está vinculada estrechamente con el hecho que haya sido este país el que ha aplicado una política más restrictiva respecto a las IED, en comparación con otros países de Europa Central. Concretamente, Eslovenia ha limitado el acceso de inversores extranjeros en la industria local. Si bien es cierto algunas grandes firmas han sido vendidas a inversores extranjeros, pero a diferencia de los otros PEC, la economía eslovena se ha mantenido dominada por el capital doméstico. Además, el Estado ha prestado mucha atención a la dirección industrial de la economía y ha decidido no privatizar ni los servicios públicos ni los bancos. Así, mientras en 2007 el sistema bancario de los otros PEC está controlado mayoritariamente por propiedad extranjera, los bancos de propiedad extranjera en Eslovenia detentaban menos de un tercio de los activos de su sistema bancario (BERD, 2008).

Las políticas hacia la IED y sus efectos sobre el territorio receptor.

Ejemplos nacionales extremos: los casos de Irlanda y los países emergentes asiáticos

Las políticas económicas relativas a las IED, implementadas por los gobiernos de los territorios de acogida, ejercieron una influencia directa en los efectos que las EMN pueden tener sobre sus economías, en especial sobre la reestructuración de las empresas de capital doméstico.

A partir del estudio de Sachwald y Perrin (2005), a lo largo de las últimas décadas se han identificado dos grandes líneas de actuación frente a las IED por parte de los poderes públicos: la liberal y la “estratégica”.

Los Estados que privilegian una política liberal hacia la IED parten de la idea de que ésta es inequívocamente buena para el desarrollo, y que a más IED recibida mejor será su efecto sobre la tasa de crecimiento económico. Para ello estos países implementan un marco poco restrictivo para las inversiones extranjeras.

Un caso muy ilustrativo de este tipo de política liberal es Irlanda. A principios de 1960 este país se movió hacia la apertura y empezó a liberalizar la ley sobre la propiedad extranjera de las empresas. Pero el despegue real de las entradas de IED se produjo después de la adhesión de Irlanda a la Unión Europea (UE) en 1973 y el desarrollo del mercado único europeo. Una muy favorable política hacia la IED y el énfasis de esas inversiones en industrias de alta tecnología han sido los dos pilares de la política irlandesa sobre el capital exterior (Rodríguez, 2003).

Una tasa impositiva estándar sobre rentas empresariales, de 12,5% –la menor de los 30 países de la OCDE– ha sido el argumento decisivo por parte de las autoridades irlandesas para fomentar el ingreso de la IED. Esta tasa tan competitiva ha ido acompañada por un entorno para las IED muy atractivo. A finales de 1990 Irlanda tenía el segundo índice de restricciones más bajo a las IED de los 30 países de la OCDE (el primero era Gran Bretaña),⁵ por lo tanto, con un índice de restricciones a las IED muy bajo (0,074), un reducido nivel impositivo sobre las corporaciones, de 12,5%, y todo un sistema de ayudas (a la ocupación, becas a la formación, bajos tipos de interés, etc.), Irlanda ha sido dotada con uno de los entornos menos restrictivos a las IED del mundo.

⁵ El indicador “restrictivo” se basa en las regulaciones en tres áreas: equidad, resultados y otras restricciones, y oscila entre los valores 0 (bajo nivel restrictivo) y 1 (alto nivel de restricciones a las IED).

En un modelo basado en “hacer negocios con facilidad”, Irlanda ha limitado sus intervenciones sobre la IED a políticas horizontales (de apoyo) que comprenden la modernización de la infraestructura en telecomunicaciones, mejoras del capital humano y políticas macroeconómicas ortodoxas, ello con el objetivo de controlar los incrementos salariales a efecto de mantener los costes salariales inferiores a los de los países del corazón europeo.

Gracias a esta política de IED, Irlanda ha sido uno de los países con mayor actividad inversora extranjera durante dos décadas. En 2005 el stock de entradas de IED representaba 105,7% del PIB (frente a 21,4% de promedio en los países desarrollados) y la mitad de los empleados irlandeses en las manufacturas trabajaban en firmas de propiedad extranjera, las cuales sumaban casi 90% de las exportaciones manufactureras del país (UNCTAD, 2006).

Las firmas estadounidenses en Irlanda han sido las inversoras líderes, esto desde principios de los noventa. Las autoridades irlandesas y especialmente la Agencia de Desarrollo Industrial (IDA) han escogido focalizar las inversiones externas hacia algunos sectores y subsectores, experimentando un rápido crecimiento internacional (en electrónica y softwares informáticos, entre otros). En estos sectores Irlanda no tenía capacidades específicas, no obstante, gracias a sus ventajas generales (bajos tipos impositivos sobre las empresas, política favorable a la IED, población angloparlante, costes laborales más bajos que en el resto de Europa Occidental), el país ha tenido éxito en capturar importantes proyectos internacionales, los cuales han generado un efecto catalizador, creando *clusters* de inversores extranjeros. Asimismo, focalizando los sectores más dinámicos del comercio mundial, Irlanda ha concentrado básicamente las EMN en sectores de alta tecnología. Las IED han sido dirigidas predominantemente a equipos de oficina y de

procesamiento de datos (ordenadores), radio, televisión y equipos de comunicación, productos farmacéuticos y equipos ópticos y médicos, en general. Estos sectores están casi completamente dominados por el capital exterior, como lo demuestra el hecho de que en el año 2000, las firmas de propiedad extranjera representaban 88,3% de la ocupación del sector de equipos de oficina y de procesamiento de datos, 85,3% de la producción de radios, televisión y equipos de comunicación, 84,7% del sector de equipos ópticos y médicos y 77% de la industria química. Irlanda ha sido consecuentemente dotada con una ventaja comparativa en las industrias de alta y media-alta tecnología. De este modo, en 2003 los productos de alta tecnología representaban 53,5% de las exportaciones manufactureras irlandesas y los productos de tecnología media-alta 30,3%; los sectores de media-baja y baja tecnología representaron sólo 15% de las exportaciones de manufacturas (Barry, 2004).

No obstante, en este proceso la economía irlandesa se ha convertido en una economía dual. Las EMN están especializadas en industrias de alta tecnología (que exportan 53,6% del total de exportaciones manufactureras irlandesas, mientras las dedicadas a media-alta tecnología exportan 30,3%), en cambio, el capital doméstico está concentrado en industrias de media-baja y baja tecnología. Sólo 10% de las manufacturas domésticas actúan en sectores de alta tecnología. Los *spillovers* o efectos de arrastre de las EMN hacia las firmas domésticas, pese al enorme volumen de entradas de IED durante los últimos 30 años, han sido decepcionantes. Es cierto, por ejemplo, que en el sector de la electrónica las empresas extranjeras consiguen cada vez más sus insumos materiales en Irlanda, pero una significativa proporción de los mismos son producidos por empresas de propiedad extranjera.

De hecho los indicadores de fragilidad económica en Irlanda son numerosos. Las firmas domésticas exportan menos de

un tercio de sus producciones, son dependientes del mercado británico y gastan menos cantidad en I+D. En 2003 los gastos en I+D de las filiales extranjeras representaron 72,1% del total de los gastos por este concepto llevados a cabo por las empresas privadas; este porcentaje incluso ha aumentado desde principios de los noventa (UNCTAD, 2006). Un porcentaje masivo de los flujos netos de IED podrían desaparecer si la imposición fiscal sobre las corporaciones fuera armonizado con el nivel medio aplicado en la UE. Éste es un claro indicador no sólo de la dependencia fiscal del modelo irlandés, sino de la potencial volatilidad de los flujos de IED.

En contrapartida a las políticas liberales hacia la IED están las “políticas estratégicas”, orientadas a favorecer la puesta en funcionamiento por parte de las multinacionales con opciones creadoras. Esto se puede hacer mediante políticas dirigidas directamente a incitar —u obligar— a los inversores extranjeros a escoger opciones de creación de recursos con base en eventuales retribuciones, con subsidios u otras ayudas. Por ejemplo, se puede ayudar a las multinacionales a que desarrollen proyectos de sostenimiento o apoyo a las firmas domésticas, o bien siendo intermediarios en los acuerdos establecidos por empresas multinacionales con firmas domésticas emparentadas, laboratorios de I+D, universidades y escuelas de negocios. También pueden colaborar para evolucionar las estructuras existentes o para incitar indirectamente a las firmas extranjeras a desarrollar comportamientos más enriquecedores para el territorio. En este segundo caso, los poderes públicos ejercen una influencia indirecta sobre la inserción de las EMN, reforzando el potencial creativo del territorio, por ejemplo, contribuyendo a lograr factores de producción más avanzados en materia de preparación, haciendo progresar el sistema educativo o estimulando la circulación de información. La implementación de una política industrial para

enriquecer la calidad del tejido industrial local y de las interconexiones entre los actores va en el mismo sentido. El Estado puede también estar en el origen del desarrollo de polos industriales, basados en recursos inmateriales específicos.

Los ejemplos internacionales clásicos de esta orientación “estratégica” de las políticas relativas a las IED son primero Taiwán y Corea, y más recientemente China. Estos países, al igual que Irlanda, han construido buena parte de su desarrollo a través de su integración en el comercio mundial, concentrándose en las actividades más dinámicas a nivel mundial; en comparación con el país europeo, los tres países asiáticos han construido firmas de propiedad domésticas independientes, antes o simultáneamente a la apertura hacia los inversores extranjeros. En Corea y Taiwán las industrias domésticas se beneficiaron de una fuerte política gubernamental de apoyo durante la fase de “industria naciente”. Estos países han tenido éxito en el desarrollo de las industrias de alta y media-alta tecnología, y como proveedores de componentes al irse ganando la confianza de los productores de equipos originales o aumentando el acceso de los canales de distribución. Algunas firmas fueron incluso estableciendo su propia identidad en el mercado mundial.

El rápido despegue chino iniciado en los años noventa ha sido construido sobre un desarrollo equilibrado de firmas con capital doméstico y extranjero. En estos países el Estado no dudó en intervenir vigorosamente en la arquitectura industrial. En Corea, incluso, las firmas privadas han sido empujadas para tomar riesgos que ellas no deseaban. Esos países no han estado persiguiendo políticas de apoyo, ni interfiriendo en el funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas, sino amparando su eficiencia en la creación de nuevos productos y en el uso de nuevas tecnologías en los procesos de producción. Incluso después de la apertura al capital exterior, los estados

asiáticos mantuvieron su apoyo a la industria local. La inversión extranjera no es considerada una panacea universal, sino que debe ser guiada a través de sus prioridades nacionales y del modelo preestablecido de desarrollo. En Corea y Taiwán la IED ha sido desincentivada fuera de los sectores seleccionados.

Por su parte, el gobierno chino ha prestado también mucha atención a la dirección industrial de la IED. Con el objetivo de promover las exportaciones y la adquisición de tecnologías, China ha intercambiado mercado por tecnologías. El país trató a la IED de forma marcadamente diferente, según el tipo de industria y la región de radicación. Mientras que algunas inversiones fueron fuertemente estimuladas con incentivos fiscales, puesto que coincidían plenamente con los objetivos del país, otras fueron restringidas o incluso totalmente prohibidas.

Además, los países asiáticos no dudaron en promocionar las “nuevas formas” de inversión internacional, las cuales están basadas en una variedad de modalidades, tales como *joint-ventures*, licencias, franquicias, subcontratación y medidas para las inversiones relacionadas con el comercio. Entre los requisitos exigibles se pueden mencionar, entre otros, los siguientes: requerimientos de contenido local, participación local equitativa, objetivos de ocupación local, cuotas de expatriados, participación nacional en la gestión, requerimientos sobre I+D, transferencias de tecnología y cuotas de exportación. Todo ello con el objetivo de obligar a los inversores extranjeros a desarrollar su involucramiento en la economía local. Estas “nuevas formas” de inversión internacional han facilitado la emergencia de densas relaciones tecnológicas y de información entre los socios y han contribuido al desarrollo de una industria local altamente competitiva. El significativo papel jugado por la orientación dada a la política hacia la inversión extranjera, explica porqué en Corea, Taiwán y China, el stock de entradas

de IED, como porcentaje del PIB, se mantiene por debajo de la media mundial: entre 1980 y 2005 el stock de entradas de IED ha aumentado lentamente, de 5,8% a 12,1% del PIB en Taiwán y de 2,1% a 8% en Corea (UNCTAD, 2006). En China, en 2005, el índice alcanzaba 14,3%.

Las políticas hacia las IED y sus efectos en los PEC

¿Qué tipo de política en relación a las IED adoptaron los países de Europa Central durante su transición sistémica? Cuatro de ellos (Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa), con el objetivo de estar firmemente atadas a Europa Occidental, siguieron fundamentalmente el modelo liberal, mientras que Eslovenia se aproximó más al modelo estratégico seguido por algunos países asiáticos.

Los cuatro PEC seguidores del modelo liberal han implementado políticas favorables para la atracción de firmas multinacionales, así han reducido las tasas impositivas sobre beneficios empresariales, han otorgado incentivos fiscales tales como exenciones, desgravaciones e incentivos financieros; se han establecido zonas industriales de libre comercio, parques industriales y se han limitado significativamente los requerimientos a su gestión.

La influencia de la política liberal es particularmente evidente en el modelo de desarrollo húngaro. La atracción de EMN hacia las industrias dinámicas, como la electrónica y la industria automotriz, fue la prioridad en Hungría, inmediatamente después del colapso de la economía planificada y desde mediados de los noventa en los otros países. Las autoridades húngaras establecieron una política muy permisiva con las IED. La prioridad fue otorgada a las industrias de tecnología alta y media-alta (biotecnología, electrónica y automotriz),

dado que estos sectores son los más dinámicos en el comercio internacional y contribuyen a la reducción de la brecha tecnológica con el núcleo de los países de la Unión Europea.

Estos cuatro PEC, como se ha subrayado, han tenido éxito en la atracción de EMN productoras de bienes de alta y media-alta tecnología, las cuales los han orientado hacia una nueva pauta de especialización. Han abandonado progresivamente los sectores tradicionales (alimentación, vestido, manufacturas básicas, etc.), basados fundamentalmente en recursos naturales y de baja intensidad en conocimiento, capital e I+D, y han potenciado los productos y la exportación de alta y media-alta tecnología, los cuales representan actualmente cerca de 70% de las exportaciones manufactureras húngaras y 60% de las checas.

Sin embargo, la adopción por parte de República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia de la política liberal ha contribuido en gran medida al surgimiento de una economía muy dual, como en el caso irlandés (Puig, *op. cit.*).

En primer lugar esto ha obedecido a que la fuerte integración de las filiales de propiedad extranjera en las redes internacionales ha reducido sus necesidades de proveerse a partir de empresas domésticas. Si bien es cierto que la elección de una estrategia orientada a la exportación por parte de las EMN implantadas en alguno de estos cuatro PEC, junto con un entorno favorable para las IED puede incentivar las transferencias de tecnología y conocimientos a los proveedores domésticos que formen parte de la cadena de valor de la EMN, es también cierto que la mayor parte de los proveedores de primera línea, utilizados por sus filiales en los PEC, son también firmas de propiedad extranjera, las cuales se han desplazado a los PEC siguiendo a sus multinacionales de referencia.

En segundo lugar la economía dual se ha dado en los países de Europa Central que han vendido sus mayores y

mejores firmas de propiedad estatal a los inversores extranjeros. Hungría fue el primer país en vender muchas de las más grandes compañías estatales a los inversores extranjeros; República Checa, Polonia y Eslovaquia siguieron progresivamente el esquema húngaro.⁶ En consecuencia, a mediados del año 2000 las más grandes firmas de República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia estaban controladas por empresas extranjeras. Algunos sectores en particular, como las industrias automotrices y de electrónica, han sido dominadas por firmas extranjeras.

En tercer lugar, el tipo de economía dual se debe a la amplitud de la brecha tecnológica entre las EMN en industrias de alta tecnología y a que las firmas domésticas reducen la capacidad de absorber nueva tecnología y, por consiguiente, no incentiva a las primeras a colaborar con las segundas. Además, al privilegiar un entorno muy acogedor para la IED, las autoridades renuncian a la posibilidad de intervenir con sus decisiones en las orientaciones de las EMN, lo cual determina en gran medida su funcionamiento como enclaves aislados dentro del conjunto productivo local.

Entonces, las debilidades del sector doméstico en Europa Central, veinte años después del inicio de la transición, es en gran medida resultado de la adopción de la política liberal para la IED. Esta política ha sido exitosa al momento de atraer masivamente flujos de inversión en sectores intensivos en tecnología y ha contribuido a la reintegración de estos países en las relaciones económicas internacionales. Además, la adopción de una

⁶ En la República Checa, sobre unas 5 mil grandes firmas privatizadas, sólo 144 fueron vendidas a inversores extranjeros, pero las ventas directas a esos inversores representaron más de la mitad de todos los ingresos procedentes de la privatización a gran escala. En Polonia, entre 1990 y 1998 la IED fue responsable de 45% de todos los ingresos de la privatización (BERD, 2008).

política liberal ha privado a las autoridades de la posibilidad de perseguir una política industrial estratégica.

Al renunciar progresivamente a los instrumentos de una política industrial más activa, los países de Europa Central han condicionado el desarrollo de su industria doméstica al impacto catalizador de las EMN. El resultado de esta dinámica es la presencia de dos grandes grupos productivos netamente diferenciados: por un lado, las filiales locales de las EMN enmarcadas dentro de las empresas más eficientes del mundo y, por otro lado, las firmas domésticas adaptándose a las nuevas reglas del juego y luchando por sobrevivir.

Sólo cuatro de los cinco PEC estudiados en este capítulo siguieron el modelo liberal. Eslovenia, en cambio, optó por un modelo de desarrollo más equilibrado, implementando una política, en relación a la IED, menos permisiva que el resto de países de la zona. Por ejemplo, el tipo impositivo sobre beneficios empresariales a mediados de la década del 2000 ascendía a 25%, las políticas de privatización eslovenas incluyeron muchas adquisiciones locales (*buy-outs* internos), a la vez que los bancos y los servicios públicos se mantuvieron mayormente bajo propiedad estatal. Ciertamente, desde comienzos del año 2000 algunas grandes firmas han sido compradas por inversores extranjeros, pero la economía eslovena se mantiene en gran proporción dominada por el capital doméstico. Esta estrategia explica porqué los indicadores relativos de IED son inferiores en Eslovenia que en los otros cuatro países (Cuadro 7).

Aunque el proceso de transformación productiva y de especialización seguido por la economía eslovena ha sido en el sentido de abandono progresivo de las producciones tradicionales y potenciación de la producción de los sectores de alta y media-alta tecnología, esta dinámica ha sido liderada por las empresas domésticas. Los inversores extranjeros han sido un medio dentro de esa estrategia global de cambio y no un fin en

Cuadro 7. Porcentaje de las firmas de propiedad extranjera en las manufacturas (2001) (en porcentaje).

	<i>Valor añadido</i>	<i>Ocupación</i>	<i>Ventas</i>	<i>Exportaciones</i>
Eslovaquia	56,1	36,4	59,3	74,9
Eslovenia	23,5	19,4	29,4	40,9
Hungría	64,9	45,2	72,5	87,9
Polonia	52,0	32,9	52,0	66,2
República Checa	48,5	34,1	53,3	69,0
Promedio	49,0	33,6	53,3	67,8

FUENTE: WIW Database, 2007.

sí mismo. El resultado ha sido un tejido productivo menos segmentado y dualizado y unas inversiones extranjeras de menor cantidad pero más arraigadas en el entorno local y, por consiguiente, menos deslocalizables y volátiles.

Conclusiones

Las EMN presentes en los PEC han actuado orientadas en su mayoría hacia las exportaciones, lo que ha modificado profundamente la especialización de esos países, desarrollándose éstas, por ejemplo, en campos como la electrónica o la automotriz. Al igual que los países de Europa Occidental, los PEC están actualmente produciendo y comercializando en industrias de alta y media-alta tecnología, pero el efecto positivo de las EMN orientadas a la exportación se mantiene limitado debido al bajo valor añadido local, explicado por la especialización en procesos productivos de escaso valor agregado.

Los PEC han sido exitosos en limitar las inversiones externas dirigidas a sectores tradicionales, basados en recursos

naturales y humanos, de baja tecnología y de baja intensidad en formación. Pero privilegiar industrias de alta y media-alta tecnología, como la electrónica y las industrias automotrices, no es garantía en un desarrollo económico sostenido en el largo plazo, puesto que las filiales extranjeras están fuertemente integradas en las redes europeas y limitan las interacciones con el entorno doméstico. Sus efectos totales dependerán principalmente de la capacidad de los PEC para estimular los vínculos entre las filiales extranjeras y los actores locales (firmas, escuelas, universidades, centros de investigación, sindicatos, asociaciones empresariales, etc.), lo cual tendría que derivar en un incremento del valor añadido local y en la emergencia de firmas medianas y pequeñas, de propiedad local y competitivas en un entorno altamente globalizado.

Para ello será clave el papel que juegue la política industrial de estos países. En este sentido, y en términos generales, es posible identificar dos variedades principales de políticas de IED, el modelo liberal y el modelo asiático (por ser el que han seguido Taiwán, Corea y, más recientemente, China). Ambos modelos intentan promover una estrategia orientada a la exportación a través de la apertura del país a la IED, pero mientras que la variante liberal está basada en la atracción masiva de IED a través de una política muy favorable a la misma, el modelo asiático es más restrictivo para la IED, ya que se busca hacer compatible el ingreso de capital extranjero con las prioridades nacionales y en particular con el surgimiento de firmas domésticas competitivas.

Los países de Europa Central han tenido éxito en la atracción de IED desde mediados de los noventa, pero han fallado en el objetivo de transformar a las empresas domésticas a través de las esperadas transferencias de tecnologías y conocimiento. Esta debilidad puede ser atribuida, en gran medida, a la adopción por parte de los PEC del modelo liberal. Este

modelo ha tenido numerosos efectos positivos en Europa Central, tales como la creación de firmas de propiedad extranjera en las industrias de alta tecnología, la integración de esos países en el comercio mundial y la creación de nuevas ventajas comparativas. Pero la ausencia estatal en la dirección y guía de las IED ha dado a las EMN total libertad en la organización de sus actividades. Las EMN han conseguido varias ventajas, tales como la oportunidad de comprar las mejores firmas privatizadas o aumentar la intensidad del comercio intrafirma, sin ser obligadas a interactuar con el entorno local y con el objetivo de contribuir a la creación de firmas domésticas competitivas.

Finalmente, sólo Eslovenia se aleja relativamente de este planteamiento; ese país ha seguido consistentemente un modelo estratégico, en ese sentido el caso esloveno confirma que esta variante tiene mayores efectos reestructuradores al hacer menos dualista al tejido productivo local. Además, no parece ser un freno ante el interés de las EMN en implantarse en países con esas modalidades.

Bibliografía

- BARRY, F. "Export-platform FDI: the Irish experience". *Documento de Trabajo del European Investment Bank* 9(2):8-37, 2004.
- BERD. *Transition Report*. Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Londres, 2008.
- DAMIJAN, J. P. y M. Rojec. *Foreign Direct Investment and the Catching-up Process in New EU Member States: Is There a Flying Geese Pattern?*. Research Report núm. 301 del Vienna Institute for International Economic Studies, 2004.
- DUNNING, J. H. "Re-evaluating the benefits of foreign direct investment". *Transnational Corporations* 3(1):23-51, 1994.

- PUIG, A. "Segmentation of the Manufacturing Systems in some of the Enlargement Countries as a result of the Multinational Enterprises Global Strategy, *Köz-Gazdaság. Theory and Practice of Economics*, 3(1):101-119, 2008.
- RADOSEVIC, S. "La industria electrónica en los países de Europa Central y Oriental. Una nueva localización de la producción global". *Información Comercial Española*, 818:151-164, 2004.
- RICHE, X. "Redes internacionales de producción y nuevas economías de mercado: estrategias de los fabricantes de automóviles en los PECO". *Información Comercial Española*, 818:125-149, 2004.
- RODRÍGUEZ, C. "Los efectos externos de la inversión extranjera directa. El caso del "celtic tiger", Irlanda", *Revista de Economía Mundial*, 8:49-71, 2003.
- RUGRAFF, E. "Export-oriented Multinationals and the Quality of International Specialization in Central European Countries". *The European Journal of Development Research*, 18(4):642-661, 2006.
- RUGRAFF, E. "Strengths and weaknesses of the outward FDI paths of the Central European Countries", *Post-Communist Economies*, 22(1):1-17, 2010.
- SZANYI, M. "Competitiveness and Industrial Renewal via Production Relocation by Global Multinational Networks". *Working Paper* núm. 166, Institute for World Economics (Hungarian Academy of Science), 2006.
- UNCTAD. *World Investment Report*. Informe anual de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, Nueva York, 2006.

Anexo estadístico

<i>País</i>	<i>Stock de IED en millones de dólares (1990-2009)</i>	<i>Stock de IED en % PIB (2009)</i>	<i>Promedio de los flujos anuales de IED en % de la FBCF (1990-2009)</i>
Eslovaquia	50.258	57,1	18,02
Eslovenia	15.237	31,4	6,53
Hungría	248.681	194,3	53,70
Polonia	182.799	42,5	14,67
República Checa	115.899	60,9	17,56
Total PEC-5	612.874	77,26	22,09
España	670.550	45,9	11,29
México	309.523	35,4	12,86
India	163.959	12,9	3,44
Irlanda	193.302	85,1	26,86
Corea	110.770	13,3	2,33

FUENTE: UNCTAD, 2010 y elaboración propia.

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN ECONOMÍAS ASIÁTICAS: EXPERIENCIAS NECESARIAS PARA CUBA

OMAR EVERLENY PÉREZ VILLANUEVA

Introducción

Los efectos de la inversión extranjera directa en el desarrollo económico han sido polémicos en la literatura económica, existiendo diferentes posiciones, desde la teoría económica liberal hasta las posiciones marxistas y críticas al papel de los capitales extranjeros como factor de desarrollo. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha apreciado la importancia de los flujos de inversión extranjera directa (IED) y su papel en la dinamización de diferentes economías subdesarrolladas, sobre todo a partir del estudio de las experiencias positivas de varios países, especialmente en el sudeste asiático.

La temática de la IED en los países subdesarrollados y sus efectos en las economías nacionales han sido tratadas en diversas investigaciones en muchas regiones e incluso en Cuba, pero el cambiante entorno internacional, particularmente el avance del proceso de globalización, ha ido introduciendo nuevos elementos en esta temática, elementos que permiten otros enfoques en su análisis.

Las inversiones extranjeras, como hecho histórico de las economías socialistas hasta hoy conocidas, se identificaron por largo tiempo con el papel de portadores de la penetración burguesa en la etapa imperialista del sistema capitalista.

Esta fue la concepción que privó durante muchos años acerca de la presencia de capitales externos en tales economías.¹ Sin embargo, si bien la IED puede representar incrementos del capital en la mayoría de los países receptores, su contribución fundamental se da en función del impacto que puede tener sobre el crecimiento económico de esos países, más allá de lo que sugieren las cifras globales.

El cambio de actitud en los países en desarrollo en lo correspondiente a la IED, es la convicción y demostración de que ésta puede ser importante para la transferencia de tecnología, entendida en su sentido más amplio, lo que no sólo comprende los procesos científicos, sino también las técnicas relacionadas con la organización, la administración y la comercialización.² Datos empíricos recientes indican que los flujos de IED incorporan externalidades tecnológicas, siempre que el país receptor posea un umbral mínimo de capital humano.

Una de las características propias de los países en vías de desarrollo ha sido su necesidad de financiamiento externo en todas las modalidades. Cuba no es ajeno a ese fenómeno, sin embargo, lo que diferencia a este país de otras naciones es que la isla no tiene acceso a las fuentes multilaterales de financiamiento y tampoco al crédito bilateral, ya que está limitado por la situación de endeudamiento externo de la economía cubana.

Desde finales de la década de 1980, Cuba reexaminó su política en relación a las inversiones con capital foráneo. Concretamente dinamizó el papel de la IED en su economía debido a la desaparición de sus fuentes tradicionales de finan-

¹ Julio Díaz Vázquez y Eduardo Regalado, 2007.

² Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen, 1997.

ciamiento y ante la imposibilidad real de reactivar la entrada a corto plazo de todo tipo de créditos externos. Sin embargo, por numerosos factores este empuje inicial ya no es igual. Dada esa circunstancia y vista la situación no favorable de los indicadores macroeconómicos cubanos, así como el deterioro y obsolescencia tecnológica de sus capacidades productivas, es necesario analizar las experiencias de China y Vietnam en el tema de las inversiones externas, con vistas a retomar sus aspectos positivos para el caso cubano.

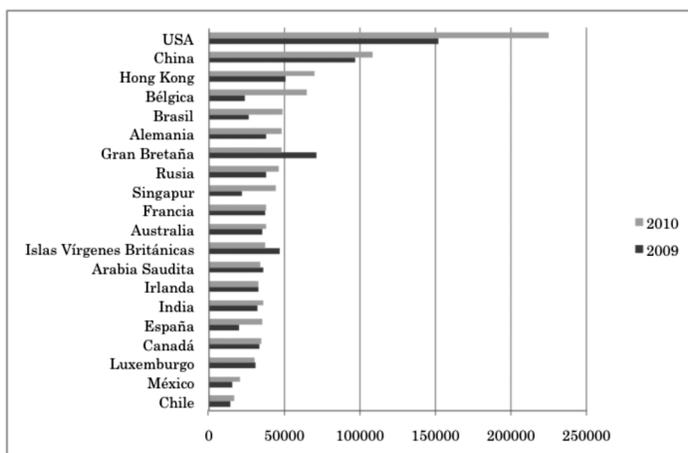
La inversión extranjera directa en Asia

De la IED dirigida a países en desarrollo de Asia, en el año 2010, 75% se concentraba en el este y el sudeste de Asia, especialmente en China, Hong Kong, Singapur, Arabia Saudita, India, Indonesia, Malasia, Turquía, Vietnam y Corea del Sur, que son importantes mercados y poseen ventajas en infraestructura, bajo costo de mano de obra y una relativa abundancia de recursos naturales.

Generalmente esos fondos proceden de Japón, Estados Unidos y en menor medida de Europa Occidental (Gráfica 1). En esa área ocurre una disminución relativa de los flujos provenientes de los países desarrollados (siendo Japón el que más recursos destina a la zona), así como un incremento relativo de los flujos intrarregionales provenientes de países en desarrollo.

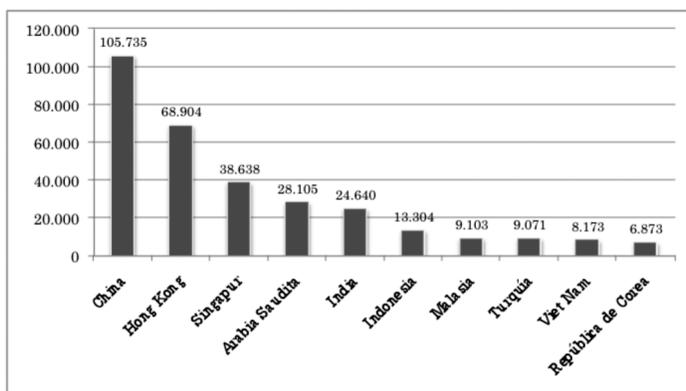
Hay que señalar que el ejemplo de Japón de la posguerra inspiró a las autoridades de Asia Oriental, unido al papel de esta región de conformar un bloque económico en el que su influencia fuera determinante.

Gráfica 1. Principales receptores de inversión extranjera directa en Asia en el 2010 (millones de dólares).



FUENTE: Elaborado con base en UNCTAD, 2011.

Gráfica 2. Principales países en desarrollo receptores de IED en Asia (millones de dólares).



FUENTE: Elaborado con base en UNCTAD, 2011.

Las llamadas naciones recientemente industrializadas de Asia (NIC's), Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán, están hoy invirtiendo en lo que se puede tipificar como una nueva generación de NIC's (las naciones de Asia Sudoriental, como Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, Vietnam y China como el gran dragón (Gráfica 2)). Todos ellos utilizan la misma estrategia japonesa de búsqueda de bajos costos de mano de obra y hacia el interior atraen inversiones fundamentalmente de industrias intensivas en capital y/o en inversión y desarrollo (I&D). Los NIC's son hoy importantes exportadores de capital al área asiática, fundamentalmente hacia el sector manufacturero.

El cuadro 1 ilustra la gran diferencia entre los acumulados (*stocks*) de la inversión extranjera directa recibida por las economías conjuntas de China, Hong Kong y Singapur, más el resto de países. No obstante, destaca Vietnam que ha ido incrementando de forma acelerada la inversión extranjera directa (40 veces en el periodo de 1990 a 2010), al igual que China que lo ha hecho en 27 veces.

La región asiática ilustra cómo las empresas de los países en desarrollo han acelerado su avance en la escala de ventajas comparativas, ayudando a producir una redistribución de los recursos hacia industrias más productivas, trasladando hacia el país receptor la realización de actividades que en el país de origen tal vez hayan dejado de ser productivas, pero que aumentan de manera significativa la productividad marginal del país receptor.

En esta región hay países que se encuentran en etapas distintas de desarrollo, encabezados por Japón, seguidos por los NICs de primera generación y finalmente por sus vecinos de segunda generación, como Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, China y un país que avanza significativamente como es el caso de Vietnam.

Cuadro 1. La inversión directa extranjera acumulada en el este y sudeste asiático (millones de dólares).

	<i>1990</i>	<i>2000</i>	<i>2008</i>	<i>2010</i>
Hong Kong	201,653	455,469	835,764	1,097,620
China	20,691	193,348	378,083	578,818
Singapur	30,468	110,570	326,142	469,871
Tailandia	8,242	29,915	104,850	127,257
Corea del Sur	5,186	38,110	90,693	127,047
Malasia	10,318	52,747	73,262	101,339
Indonesia	8,732	25,060	67,044	121,527
Vietnam	1,650	20,596	48,325	65,628
Taiwán	9,735	19,521	45,458	64,288

FUENTE: Informe sobre las inversiones en el mundo, 2009 y 2011; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2009; WIR, 2011.

La IED ha provenido tanto de dentro como de fuera de la región, aunque en los últimos años ha predominado en ella la IED intraasiática. En este proceso, las transnacionales asiáticas, incluidas las japonesas y aquellas de los NICs, transfieren a la región actividades en las que los países de origen han dejado de ser competitivos a escala internacional por el costo de la mano de obra. Empero, estos casos han demostrado que la IED ha facilitado el proceso de reestructuración dinámica de las economías receptoras.

Un análisis de dos países de esta región, seleccionados por sus distintas características, sirve para profundizar en el estudio de la política de la IED en Cuba. Estos países son la República Popular China y Vietnam, receptores de inversión extranjera directa. Estos países mantienen un proyecto “socialista”, un partido único y una economía mixta. Partieron ambos de un relativo bajo nivel de desarrollo y han alcanzado

resultados favorables luego de aplicar un conjunto de transformaciones dentro de su sistema económico.

La inversión extranjera directa en China

En los primeros 30 años del socialismo chino predominó la planificación centralizada al estilo soviético, posteriormente, en julio de 1979, el Comité Central del Partido Comunista Chino decidió implementar reformas económicas que de manera gradual beneficiaron el comercio, la agricultura, los sistemas financieros y cambiarios, los precios, el presupuesto, los salarios y el ingreso de IED, entre otros aspectos. Estas transformaciones se realizaron para reintegrarse a la economía mundial, es decir, constituyó una política de puertas abiertas.³

La reforma económica china ha consistido, en esencia, en permitir la actuación casi libre de los agentes económicos internos y externos, incluidos los gobiernos centrales, provincial y local. Su fin es acelerar el cumplimiento de las metas de desarrollo económico de un proyecto que se proclama básicamente socialista, pero con peculiaridades chinas. La reforma económica comenzó en el sector agrario, después pasó al sector industrial y posteriormente al terciario.⁴

Con Deng Xiaoping, que fue considerado un reformador radical, se aplicaron medidas para abrir gradualmente la economía al exterior, se alentó el ingreso de empresas transnacionales por sus contribuciones potenciales a la resolución de los problemas existentes y a la búsqueda del desarrollo. Una vez que Xiaoping ascendió al poder comenzaron las políticas de aper-

³ Juan González, 1996.

⁴ Elvira Castro, 1995.

tura externa y la aplicación de una reforma económica que ha intentado conciliar los intereses nacionales con los del capital foráneo. La apertura al exterior ha experimentado dos etapas, una antes y otra después del XIV Congreso del Partido celebrado en diciembre de 1978, cuando la apertura se amplió del litoral al interior del país y la misma se proyectó desde la agricultura hacia la industria de procesamiento en los sectores básicos como la infraestructura, las finanzas, los seguros y el comercio.

Antes de la apertura en 1979 no existía prácticamente inversión extranjera en China. Según el Banco Mundial,⁵ el total acumulado de IED era insignificante para esta economía. El 8 de julio de 1979 entró en vigor la Ley de Empresas Mixtas con capitales nacionales y extranjeros, esta decisión fue seguida por una serie de regulaciones y leyes específicas sobre el proceso de negociación, aprobación y registro de este tipo de empresas, además de los procedimientos de empleo, impuestos, ventas de producciones, etc. La política de puertas abiertas llevó a la apertura gradual de diversas zonas del territorio chino a la IED y al intercambio económico con el exterior.

Etapas en el proceso de apertura a la IED

Cuatro son las etapas en este proceso de apertura en China:⁶

- a) Etapa de comienzo (1978-1983).
- b) Expansión de las zonas costeras a regiones interiores (1984-1991).
- c) Etapa de apertura rápida y en profundidad en todas las regiones (1992-2000).

⁵ World Bank, 1979.

⁶ Ministerio de Comercio, 2009.

d) Etapa histórica a partir de ingreso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) de 2001 a la fecha.

a) *Etapa de comienzo (1978-1983)*

Al principio, la infraestructura y los servicios de apoyo a la inversión eran insuficientes, por esa razón la decisión fue concentrar los recursos y desarrollar los primeros experimentos en zonas que contaban con la ventaja de su cercanía a las poblaciones chinas de Hong Kong, Taiwán y Macao, como las ubicadas en las provincias de Guangdong y Fujian en la costa suroriental.

En mayo de 1980, China estableció cinco Zonas Económicas Especiales (ZEE) en Shenzhen, Zhuhai, Shantou en la provincia de Guangdong, Xiamen (Amoy) en Fujian y la provincia de Hainan.

En 1983 se emitió el reglamento para la implementación de la Ley sobre Empresas Mixtas con Inversiones Extranjeras. Lo interesante de este reglamento es que le daba prioridad a los inversionistas de origen chino que habían salido de China por diferentes cuestiones y que eran llamados a establecer su capital y sus experiencias en el país

b) *Expansión de la costa al interior (1984-1991)*

En 1984 se siguieron ampliando las zonas especiales y se declararon abiertas al exterior 14 ciudades costeras: Dalian, Qinhuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhanjiang y Beihai. En febrero de 1985 se realizó la apertura externa en los deltas del río Changjiang (Yangtze) y del Zhujiang, el triángulo del sur de Fujian que incluye Xiamen, Zhangzhou and Quanzhou, las penínsulas de Jiandong y Lia-

dong, Hebei y Guangxi. Se formó de este modo la franja económica abierta del litoral. En abril de 1988 la provincia de Hainan fue establecida como zona económica especial, una de las más grandes de China, con una elevada política preferencial y accesible a las inversiones externas.

En abril de 1990 el gobierno decidió abrir la nueva zona de Pudong, en Shanghai y otro grupo de ciudades aledañas al río Changjiang con Pudong como “cabeza de dragón”.⁷

En 1991, cuatro puertos de la zona norte como Manzhouli, Dandong, Suifenhe y Huichun fueron abiertos a las empresas extranjeras. En ese mismo año se brindó la posibilidad por parte del Consejo de Estado de otorgar facilidades para importantes áreas costeras como Waigaoqiao en Shanghai, Futian, Sha Tau Kok en Shenzhen y el puerto de Tianjin.

c) Etapa rápida y profunda de apertura (1992-2000)

En 1992, Deng Xiaoping expresó el gran significado que había representado para el desarrollo de China la política de apertura que se había venido siguiendo y la necesidad de extender esa experiencia. Después de este año se abrieron al exterior un grupo de ciudades fronterizas y todas las capitales de las provincias y regiones autónomas del interior. Se fundaron así 14 zonas libres de derechos aduaneros, 32 zonas de desarrollo económico y tecnológico de categoría nacional y 52 zonas de desarrollo industrial de altas y nuevas tecnologías en algunas ciudades grandes y medianas. Es decir, se continuó el avance en el área de Pudong en Shanghai, junto a seis ciudades a lo largo del río Yangtze y en los tres desfiladeros, incluyendo la apertura de Wuhan y Chongqing, las ciudades de Harbin,

⁷ QinShi, 1997.

Changchun, Hohhot y Shijiazhuang. A esto se le sumaron otras 13 ciudades fronterizas abiertas como Huichuan, Suif-
enhe, Heihe, Manzhouli y Ruili, para darle apoyo a su comer-
cio en las fronteras y establecer cooperación económica con
países cercanos.

En el año 2000 se logró articular la estrategia de desarro-
llo del occidente chino con todas las regiones abiertas del país,
llegándose a un desarrollo multidimensional entre todas las
zonas y regiones del país.

d) Etapa histórica a partir del ingreso a OMC (2001 a la fecha)

A partir del año 2001 se produjo una nueva etapa histórica en
la apertura de China al mundo, con el ingreso en diciembre de
ese año a la Organización Mundial de Comercio (OMC), China
cambió su enfoque inicial de lo regional a una forma más
pluridimensional. Además, comenzó a transitar del comercio
tradicional de bienes hacia un poco más de comercio de servi-
cios. Su acceso a los mercados y su clima de negocios se hicie-
ron más transparentes dadas las reglas de la OMC. De este
modo China comenzó a aplicar el tratamiento de nación más
favorecida y el mismo trato nacional para las empresas, firmó
compromisos al respecto y esto aceleró su apertura al exterior.

Las Zonas Económicas Especiales (ZEE) fueron territorios
aislados del resto del país, sujetos a control fronterizo y a los
que se le concedieron muchas facilidades. A sus gobiernos se
les permitió un alto nivel de decisión para aprobar inversiones
y para reducir o eliminar impuestos, siempre y cuando sus
actividades estuvieran orientadas al exterior. Se implemen-
taron zonas de desarrollo industrial volcadas a la exporta-
ción, en ellas existían todas las modalidades de empresas en
cuanto a la forma de propiedad. Las ZEE y ciudades abiertas
tenían como objetivo constituir centros de atracción de IED, en

plataformas exportadoras y en “laboratorios” de la reforma, actuando como dinamizadoras de su entorno.

A partir de su establecimiento, las cinco ZEE tomaron la delantera de todo el país en el desarrollo económico. Ya en 1996, su PIB alcanzaba 4% del total y un volumen global de importaciones más exportaciones de casi 60 mil millones de dólares estadounidenses.⁸

Las 14 zonas libres de derecho aduanero (ZLDA) eran pequeños lugares, similares a las zonas de libre comercio y puertos libres de otros países, donde se aplicaban ventajas especiales aduaneras, se utilizaban medios administrativos particulares y también se elaboraban mercancías para la exportación. Con el tiempo se demostró la validez de esa política gradual por zonas; la delantera en la economía china la tuvieron las mismas ZEE desde su comienzo.

Las 14 ciudades abiertas del litoral desempeñaron el papel de vitrina y difusor de la economía orientada al exterior. Las zonas de explotación económica y tecnológicas fundadas se volvieron vitales para las inversiones foráneas. Las zonas costeras, con sus zonas abiertas de litoral, se convirtieron en aquellas con la mayor concurrencia de inversiones extranjeras, concentrando la mayor parte de las inversiones extranjeras que llegaron a China en los últimos años.

Mediante la creación de las ZEE, China buscó crear una dinámica de integración económica e incluso política con Hong Kong, Macao y Taiwán, esto al diseñar Deng Xioaping su política de “un país, dos sistemas”. Se trataba así de impulsar la reintegración de esos territorios para la creación de “una sola China”.

⁸ QinShi, *op. cit.*

Las negociaciones con Gran Bretaña y Portugal para la restitución de Hong Kong en 1997 y Macao en 1999, respectivamente, fueron exitosas, sin embargo las relaciones con Taiwán no fluyeron en ese sentido.⁹

Las reformas en China abarcaron una profunda transformación en otras áreas, especialmente en el sistema financiero, donde el Banco Popular de China fue sustituido por el Banco de China o Banco Central. Al mismo tiempo se crearon tres grandes bancos de desarrollo sectorial y en abril de 1994 comenzó a operar el Banco Estatal de Desarrollo, de Exportaciones e Importaciones.

Evolucion del ingreso cuantitativo de IED a China

En una breve revisión de los flujos de IED hacia China se observa como en 1979 era casi inexistente, ya que en ese año entraron 57 millones de dólares y en 1984 la entrada de capitales fue también escasa (apenas 500 millones de dólares anuales promedio), orientándose hacia proyectos de pequeña escala, donde más de 50% eran de menos de 500 mil dólares (Gráfica 3).¹⁰

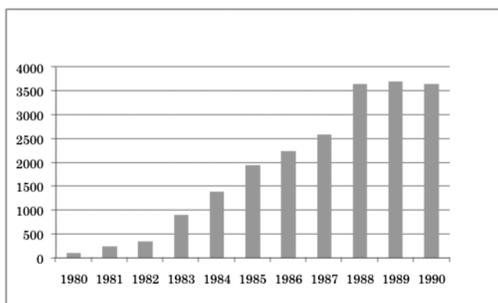
Posteriormente, con las reformas implementadas se produjo un cambio en la magnitud de las inversiones. A partir de 1991 se produce un boom con la llegada de capitales a China (Gráfica 4).

China acumuló más de 578 818 millones de dólares de IED hasta 2010, ocupando en los últimos años entre el segundo y tercer lugar en el volumen de IED recibida internacionalmente. Por decimosexto año consecutivo es el primer receptor entre

⁹ Jorge Alberto Franchini Gómez, 2009.

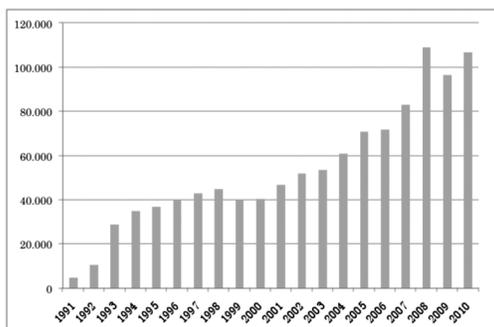
¹⁰ Miriam Fernández, 1993.

Gráfica 3. Inversión extranjera directa en China, 1980-1990
(millones de dólares).



Fuente: UNCTAD, 1998, 1999, 2005, 2006, 2008, 2009 y 2011.

Gráfica 4. Inversión Directa en China (1991-2010)
(millones de dólares).



FUENTE: Elvira Castro, 1995 y *Beijing Informa*, 1997.

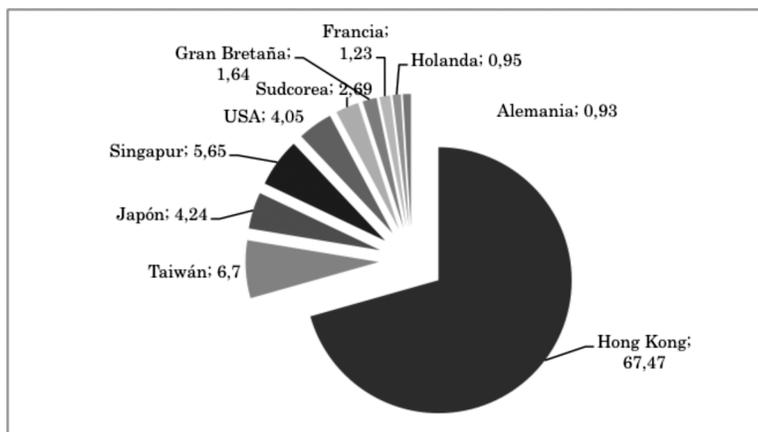
los países en desarrollo y en transición del este europeo. En China la mayor parte de las 500 compañías más grandes del mundo ha invertido. Resulta interesante destacar que entre 20% y 25% de las IED respondieron a inversiones realizadas por sociedades chinas constituidas en el extranjero, principal-

mente en Hong Kong, antes de la reintegración a China, con el fin de beneficiarse de los incentivos que se brindaban a las IED.

IED en China según países de procedencia

Con respecto a la inversión extranjera recibida en 2010 por China, según su procedencia, Hong Kong ocupa el primer lugar. Le sigue en importancia la inversión procedente de Taiwán, Singapur y Japón. En conjunto, el flujo de inversiones procedentes de la región asiática (Hong Kong, Macao, Taiwán, Japón, Filipinas, Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia y Corea del Sur), supone casi 80% del total de la IED recibida por China (Gráfica 5). Estados Unidos y los países europeos ocupan un lugar secundario en sus entradas de IED a China.

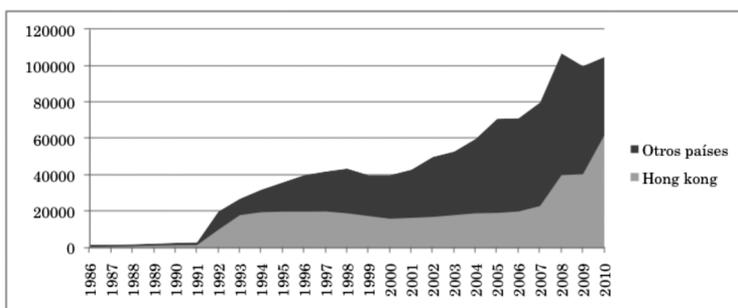
Gráfica 5. Entradas de Inversión Extranjera Directa en China en el 2010. Los diez mayores inversionistas (miles de millones de dólares).



FUENTE: Elaborado por el autor con base en informaciones del Ministerio de Comercio, 2011.

El caso de Hong Kong merece un análisis particular, ya que es el principal inversionista en China. En el año 1987 el total de la inversión extranjera realizada por Hong Kong en China fue de apenas 1,587 millones de dólares. En el 2010 esa cifra fue superada ampliamente con valores de 67,474 millones de dólares y una participación dentro del total de 67.5%. Su creciente evolución respecto a otros países inversores se puede comprobar en la gráfica 6.

Gráfica 6. Inversiones extranjeras directas en China provenientes de Hong Kong en comparación al resto de los países (millones de dólares).



Fuente: Elaborado con base en MOFCOM FDI Statistics, 2010.

La IED según localización por regiones

En general la IED en China se ha dirigido a las zonas costeras del este chino y Beijing (Cuadro 2). Éste es el resultado del importante apoyo brindado por las autoridades chinas al corredor Beijing-Tianjin, el delta del río Perla, Shanghai, el delta del río Yangze y otras ciudades costeras, gracias a la proximidad de los puertos de Dalian, Tianjin, Qingdao y la concentración de la industria pesada. Shanghai tiene mejor ubicación geográfica en el acceso a mercados, mientras que en

el delta del río Perla la IED se orienta a la industria ligera y centra sus esfuerzos en la exportación de bienes.

La proximidad geográfica con respecto a los mercados y a las actividades industriales, por ejemplo, es un factor muy importante para los inversores en industrias como la automovilística y la producción de autopartes. El desarrollo de la infraestructura de la zona también atrae la actividad empresarial, ya que su mayor ventaja logística le permite incurrir en menores costos de distribución.

Otro caso muy particular es el agrupamiento en una misma zona de empresas que forman parte de la cadena de producción e incluso los conglomerados por sectores de actividad. Gracias a las inversiones realizadas en China, tanto en el plano estatal como en el privado (nacional o extranjero) y el adecuado manejo y control de las mismas por parte del Estado, algunas zonas del continente se han desarrollado considerablemente.

Cuadro 2. Inversión Extranjera Directa utilizada por regiones en China en el 2007 (millones de dólares).

<i>Región</i>	<i>Número de proyectos</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Valor invertido</i>	<i>Porcentaje</i>
Total	37,892	100	83,521	100
Este	32,516	85.8	65,637	78.6
Central	3,653	9.6	5,450	6.5
Oeste	1,702	4.5	3,681	4.5
Otras	21	0.1	8,753	10.5

REGIÓN ESTE: Beijing, Tianjin, Liaoning, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guangdong y Hainan. REGIÓN CENTRAL: Shanxi, Jilin, Heilongjiang, Anhui, Jiangxi, Henan, Hubei y Hunan. REGIÓN OESTE: Mongolia interior, Guangxi, Sichuan, Chongqing, Guizhou, Shaanxi, Gansu, Qinghai, Ningxia, Xinjiang y Tibet.

FUENTE: Basado en estadísticas del Ministerio de Comercio, 2009.

En las zonas francas los bienes y materias primas provenientes del extranjero pueden ser importados libres de derechos de aduanas (no están sujetos a aranceles, impuestos sobre valor añadido ni impuestos sobre el consumo o el tonelaje). Los productos manufacturados nacionales se consideran exportación cuando entran en una zona franca, por lo que quedan sujetos a aranceles. Las empresas establecidas en dichas zonas pueden comerciar con empresas ubicadas fuera de China sin estar sujetas a limitaciones o cuotas. Las empresas de capital extranjero y las nacionales establecidas en las zonas francas disfrutaban de un Impuesto sobre Sociedades (EIT en inglés) preferente de 15%. La zona nororiental, específicamente el golfo de Bohai, es la cuna de las industrias tradicionales de acero y petróleo, aunque recientemente se desarrolló una industria manufacturera ligera que hoy en día, sin embargo, está muy retrasada en cuanto al volumen de producción con respecto a la existente en el delta del río Yangtze y el delta del río Perla.

Beijing, la capital administrativa de China, está desarrollando industrias de alta tecnología, tales como tratamiento de datos, nuevos materiales, industria biofarmacéutica y productos electrónicos sofisticados, entre otros. En Beijing se encuentra la mayor parte de los centros de I+D que las grandes ETN tienen instalados en China y también las mejores universidades (la Universidad de Beijing y la Universidad Tsinghua, por ejemplo). También cuentan con un importante parque tecnológico conformado por la zona de desarrollo de altas y nuevas tecnologías de Zhongguancun. En el apéndice I de este trabajo se detallan las principales zonas económicas de China.

Distintas formas de organización de la IED en China

La IED en China puede adoptar diversas formas de inversión o modalidades, siendo las más importantes, las empresas mix-

tas, las sociedades contractuales o de participación, las empresas totalmente extranjeras y los contratos de exploración. Además, se pueden fundar compañías de responsabilidad limitada o compañías por acciones, comprar acciones emitidas por compañías chinas en el extranjero o comprar bonos corporativos.

En China se modificó la Ley de Sociedades para favorecer el establecimiento de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y se autorizó la inversión privada en actividades restringidas al sector público, como eran la energía eléctrica y otros servicios públicos, ferrocarriles, aviación civil y extracción de petróleo. Las empresas extranjeras pueden entrar en el negocio chino con 100% de capital extranjero en los sectores de distribución, ventas, marítimo y servicios, mientras que en las empresas de capital mixto, tanto los inversores extranjeros como nacionales tienen las mismas responsabilidades y están sujetos a reglamentos complejos y limitativos. Estas empresas de capital totalmente extranjero están sujetas a exigencias muy estrictas y, aunque le confieren mayor libertad de movimiento al inversor, también lo limitan si desconoce el entorno del país.

En las empresas conjuntas para el desarrollo existe la IED con participación estatal o una compañía con capital nacional y extranjero, y son creadas para desarrollar y explotar recursos naturales como el carbón, petróleo y gas natural. En general el socio extranjero es el que corre con los riesgos y los gastos.

Las sociedades de inversión (*holding companies*) son las oficinas de representación y las sucursales de empresas con capital extranjero. Estas agencias realizan los trámites relativos al establecimiento de una nueva empresa extranjera.

Cuando se analiza la tipología de las operaciones de IED recibidas por China hasta el año 2010, se puede señalar que se mantiene la preferencia por proyectos de inversión desarrollados a través de la creación de empresas con 100% capital extranjero (Cuadro 3).

Cuadro 3. Inversión Extranjera Directa por formas de inversión, 2010.

<i>Forma</i>	<i>Cantidad de proyectos</i>	<i>%</i>	<i>IED realizada ^{a/}</i>	<i>%</i>
Total	27,406	100	1057.35	100
Empresas de participación propiedad conjunta	4,970	18.13	224.98	21.2
Empresa de participación contractual conjunta	300	1.09	16.16	1.52
Empresa totalmente extranjera	22,085	80.58	809.75	76.58
Inversión extranjera por acciones	51	0.1	6.46	0.61

^{a/} En 100 millones de dólares

FUENTE: Elaborado con base en estadísticas del Ministerio de Comercio, 2011.

En el año 2010, 80% de la IED recibida por China estuvo destinado a la creación de este tipo de empresa, con un total de 22.085 nuevos proyectos, y en segundo lugar las empresas de participación en la propiedad conjunta.

Inicialmente se limitó el periodo de duración de la asociación de 10 a 30 años, y luego se amplió a periodos de 50 y 60 años. Actualmente se concibe el acceso directo de las empresas con inversión extranjera al mercado interno y externo, pero en una fase inicial funcionaron “empresas puentes” para facilitar los vínculos con otras entidades dentro del país.

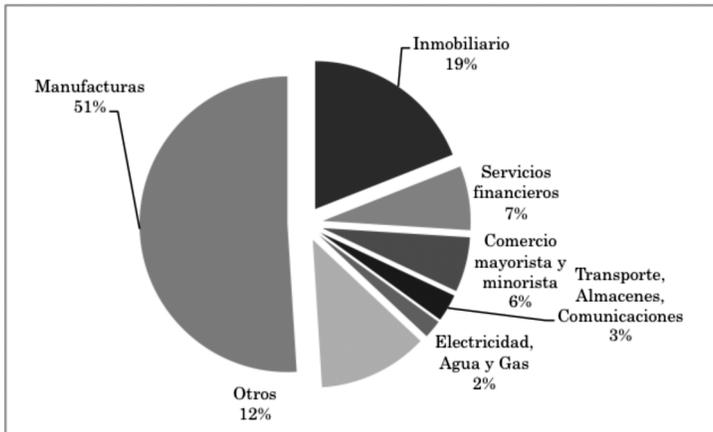
IED en China por sectores económicos

Con motivo de la crisis del 2009, no todas las industrias presenciaron una disminución de las IED. El sector manufacturero permaneció en la cima con 52%, acompañado de la industria automovilística, la farmacéutica y la de procesamiento de alimentos. Le siguió el sector inmobiliario con 18% y los servicios financieros con 6,8%. Otros, como las ventas al por mayor y al por menor, y el transporte y almacenamiento marcaron 6% y 2,8%, respectivamente (Gráfica 7). El sector inmobiliario quedó restringido para la inversión extranjera, según lo regulado en el Nuevo Catálogo Industrial para la Guía de la Inversión Extranjera de 2007.¹¹

La esfera del comercio minorista, desde 1992, recibió los primeros flujos de inversión extranjera directa. A finales del 2001 ya operaban en China más de 200 empresas comerciales vinculadas a capital extranjero.

¹¹ Oficina Económica y Comercial de España, 2009.

Gráfica 7. Inversión extranjera en China, por sectores (2009).

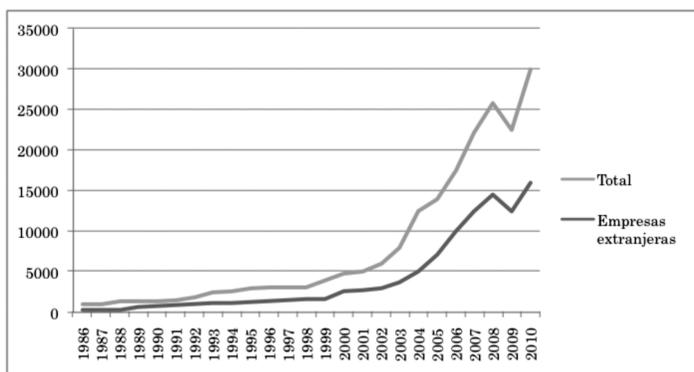


FUENTE: Elaborado con base en MOFCOM FDI Statistics, 2010.

Vemos así que la participación de las IED en el sector de los servicios mantiene un crecimiento tendencial con más de 40% de participación en el 2009, si se le compara con 20% correspondiente a 2001.

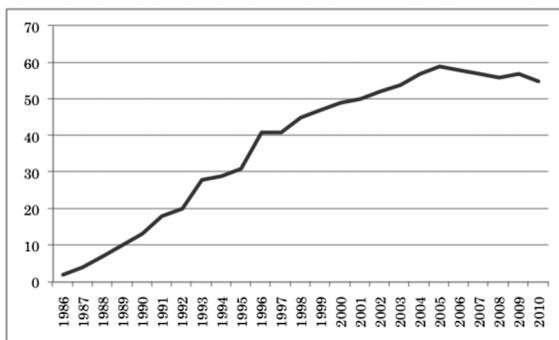
La presencia de la inversión extranjera en China ha influido claramente en el comercio total exterior de China, ya que de una participación de 4% en 1986, pasaron a representar 53% en 2010. En el caso de las exportaciones los resultados son alentadores, ya que las empresas extranjeras en 1986 contribuían sólo con 1.8% dentro de las exportaciones totales del país, y en 2010 su contribución alcanzó 54.9%. En esas exportaciones totales de las empresas extranjeras, las referentes a maquinarias y equipos electrónicos representaba más de 70%, seguidas por los productos de alta tecnología. En los últimos años la participación de las empresas extranjeras en el comercio exterior y en las exportaciones ha disminuido relativamente, según se puede observar en las gráficas 8 y 9.

Gráfica 8. Intercambio comercial total de China y de las empresas extranjeras (100 millones de dólares).



FUENTE: Elaborado con base en MOFCOM FDI Statistics, 2011.

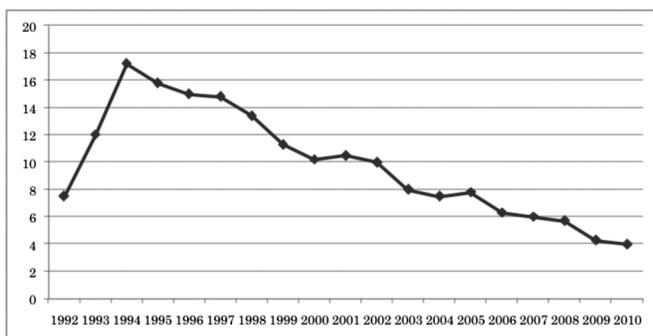
Gráfica 9. Porcentaje de participación de las exportaciones de empresas extranjeras en las exportaciones totales de China.



FUENTE: Elaborado con base en MOFCOM FDI Statistics, 2010.

Las cuatro principales provincias (Guangdong, Jiangsu, Zhejiang y Shandong), junto con la ciudad de Shanghai, fueron el origen de más de 75% del total de las exportaciones del país en 2009. En la provincia de Guangdong, por ejemplo, 63% del

Gráfica 10. Porcentaje de la participación de la Inversión Extranjera Directa dentro del total de las inversiones en fondos fijos en China.



FUENTE: Elaborado con base en MOFCOM FDI Statistics, 2010.

total de exportaciones provino de estas empresas de capital extranjero que, a su vez, representaron casi 20% del total de mercaderías chinas exportadas.

Participación de la IED en el financiamiento de inversiones en China

Desde el punto de vista estructural, resulta oportuno considerar el peso que tiene la IED dentro de las fuentes de financiamiento de las inversiones en China, donde es evidente que la IED se concibe como un complemento de las fuentes nacionales de financiamiento. Si bien es cierto y se reconoce el extraordinario aporte de los capitales extranjeros para el desarrollo de China, también hay que agregar que la participación de los capitales extranjeros en el financiamiento de las inversiones en China ha descendido. En efecto, en el año 1994 financiaban 17% dentro del total de las inversiones en China, mientras en 2009 apenas alcanzaban 4.1%. Esto demuestra el avance de los capitales nacionales en el total de las inversiones en el gigante asiático (Gráfica 10).

Política económica y marco normativo de la IED en China

La política económica referida a la IED en China se fundamenta en los siguientes elementos:¹²

- Un entorno económico nacional favorable a partir de la reforma de 1979.
- La creación de ZEE y de ciudades abiertas para concentrar la IED.
- La construcción de la infraestructura necesaria (ya que en muchas regiones no había prácticamente desarrollo urbano).
- El bajo costo relativo de la fuerza de trabajo y su contratación directa.
- Una política impositiva muy diversificada y atractiva en relación con el área de competencia y en las ZEE con respecto al resto del país.
- Una creciente posibilidad de participar en el mercado interno.
- La estabilidad política.
- Una política flexible, con facilidades de importación y exportación.
- La abundancia de recursos naturales.
- Una política que propicia el acercamiento al país de los chinos de ultramar.
- Una amplia promoción de las oportunidades de inversión en China.
- Una política que ha declarado “un país, dos sistemas”.

¹² Elvira Castro, *op. cit.*

En el informe presentado al XV Congreso del Partido Comunista Chino el 12 de septiembre de 1997, se destacó la idea referida al desarrollo económico y la reforma de la estructura económica. Se estableció que el núcleo fundamental residía en esforzarse por buscar nuevos tipos de propiedad pública¹³ que pudieran promover al máximo el desarrollo de las fuerzas productivas. Para ello se permitió adoptar todos los modelos de administración y las formas organizativas y profundizar la reforma en el terreno de la propiedad.

Después de años de observar los resultados del proceso inicial de atracción de capitales extranjeros, el gobierno chino, en la actualidad, está promoviendo la IED principalmente en:

- La renovación, modernización e industrialización de la agricultura.
- Las industrias de nueva y alta tecnología: información y electrónica, biotecnología, nuevos materiales, la industria aeronáutica y astronáutica, y el establecimiento de centros de investigación y desarrollo en China.
- La aplicación de nuevas tecnologías para la transformación de las industrias tradicionales y la renovación de la industria de equipamientos.
- Las infraestructuras e industrias básicas como transporte, energía y materias primas.
- Protección del medio ambiente y obras públicas.
- Las industrias con ventajas comparativas del centro y oeste y la zona noreste de China.

¹³ Jiang Zemin, 1997; *Beijing Informa*, 1997.

En general las políticas para la orientación de la IED en China, según las fuentes oficiales del gobierno son:¹⁴

- Continuar dando prioridad a las inversiones extranjeras directas.
- Introducir mejoras tecnológicas y experiencias administrativas y profesionales.
- Ampliar la escala del uso de capital extranjero y perfeccionar su estructura.
- Orientar las inversiones extranjeras en el fomento de la actualización de la estructura industrial nacional.
- Orientar el uso de capital extranjero para las regiones centro y oeste y la zona noreste, en beneficio de un desarrollo equilibrado interregional.
- Priorizar el calendario comprometido con la OMC, de abrir el mercado de los servicios como los bancarios, de seguros, telecomunicaciones, comercio interior y exterior, turismo, transporte, contabilidad y normas jurídicas.
- Investigar nuevas modalidades del empleo del capital extranjero, como la adquisición transnacional, la transferencia de derechos y beneficios de las propiedades, las formas de transacciones internacionales y los fondos de inversión para los distintos sectores y la atracción de nuevos proyectos.
- Atraer las inversiones de las empresas transnacionales e intentar que instalen su sede de representación regional, así como sentar las bases para una mayor escala de producción y de exportación para el mercado internacional.

¹⁴ Chen Yuming, 2005.

- Estimular a las empresas transnacionales a incorporarse al proceso de la transformación y reestructuración de las empresas estatales chinas mediante la fusión o adquisición de acciones.

El espíritu que anima a las autoridades chinas respecto a la IED y a las inversiones chinas se plasman en lo siguiente:

...de acuerdo a la ley, protegeremos los derechos e intereses de las empresas con fondos foráneos, les daremos el mismo tratamiento que reciben sus contrapartes chinas y mejoraremos la orientación y supervisión de dichas empresas. Estimularemos a los inversionistas chinos a invertir en el exterior para que ello le permita a China poner en juego sus ventajas comparativas, a fin de que se pueda hacer un mejor uso de los mercados y recursos del país y del exterior –debemos manejar correctamente la relación entre la apertura por una parte y la independencia y la autonomía por otra– y salvaguardaremos la seguridad económica del país.¹⁵

En China existe un amplio cuerpo legal que se ha ido complementando en el tiempo con nuevas leyes y reglamentos en función de las necesidades.

Política salarial

Desde el comienzo la política salarial fue muy flexible y casi automática la libertad para emplear y despedir a los obreros ocupados en las diferentes modalidades de IED. En un principio, las tasas salariales en las empresas creadas por la IED eran 2,5 a 2,8 veces superiores a las pagadas por el sector

¹⁵ Chen Yuming, *op. cit.*

estatal de China,¹⁶ e históricamente se han mantenido superiores a lo largo de estos últimos años. La empresa con participación de capital extranjero selecciona a sus trabajadores partiendo de la libre contratación. Se admite la contratación de especialistas técnicos y de personal administrativo de alta calificación de otros países. En todos los casos se firman contratos de trabajo renovados cada dos o tres años, con salarios crecientes según los resultados y superiores en relación al de las empresas nacionales, lo cual influye en la estabilidad del personal contratado.

Política tributaria

Para el logro de los objetivos propuestos se tomaron medidas tributarias preferenciales, como rebajas del impuesto sobre la renta y desgravaciones y exenciones fiscales. Aunque la tasa impositiva general sobre la renta es de 30% nacional más 2% local, el tratamiento de las empresas a nivel regional es menor:

- En las zonas económicas especiales y en las zonas de desarrollo económico y tecnológico ese impuesto es de 15%.
- En las zonas abiertas en el litoral y/o en las zonas urbanas antiguas de las ciudades donde funcionan zonas económicas especiales y zonas de desarrollo económico, el impuesto es de 24%.
- Las empresas instaladas en el oeste de China, en los sectores incluidos en el Catálogo Sectorial para las Empresas Extranjeras y en el Catálogo de los Sectores con Ventajas para las Inversiones Extranjeras, el

¹⁶ Julio Díaz Vázquez, *op. cit.*

impuesto a la renta es de 15%. Además, en la importación de equipamientos se les libera del pago de derechos de aduanas e impuesto al valor agregado de dicha importación.

- El impuesto de 20% que grava las rentas obtenidas por empresas no residentes sin establecimientos en China o las no residentes con establecimientos en ese país (cuando ambas rentas no guardan relación con el establecimiento).

En materia de desgravación y exenciones del impuesto a la renta se aplican las siguientes medidas:

- Los proyectos de las empresas extranjeras de más de 10 años están exentas del impuesto a la renta durante dos años a partir de que comienzan a tener ganancias y sólo la mitad del impuesto los tres años siguientes. Esta ventaja puede extenderse tres años más para las empresas tecnológicamente avanzadas. Las empresas que se dedican a la agricultura, silvicultura o se instalan en regiones remotas o subdesarrolladas estarán exentas durante cinco años a partir del momento que obtengan ganancias.
- A las empresas extranjeras que reinviertan sus ganancias por un periodo mínimo de cinco años se les devuelve 40% del impuesto a la renta aportados con antelación. Si reinvierten sus ganancias por un periodo de operación mínimo de cinco años para aumentar exportaciones o para introducir tecnologías avanzadas pueden tener una devolución del impuesto a la renta por la parte reinvertida: Las empresas de inversión conjuntas sino-extranjeras (*joint ventures*) dedicadas a la construcción de puertos y muelles en proyectos de más

de 15 años, tendrán cinco años de exención del total del impuesto a la renta y la mitad durante los cinco años subsiguientes. Esta política preferencial se extiende a los rubros de construcción de aeropuertos ferrocarriles, carreteras y centrales eléctricas, y para las zonas especiales de Hainan y la nueva zona de Pudong en Shanghaig.

- Empresas que exporten más de 70% de su producción pueden alcanzar desgravaciones de 50% después del periodo de desgravación.

En cuanto a las deducciones de gastos, regímenes especiales para activos y tratamiento fiscal preferente, han sido unificados y son iguales para las empresas nacionales y extranjeras.

Además, en 2009 se ha producido un proceso de modernización del sistema tributario chino; se han introducido cambios en varios impuestos que pretenden aproximar el mismo a los regímenes tributarios de los países más avanzados. Entre esos impuestos se cuentan los siguientes:

- Impuesto al consumo de tabaco y bebidas alcohólicas.
- Impuesto a los precios de transferencia.
- Impuesto de retención (*withholding tax*) aplicado a empresas extranjeras que obtengan ingresos por concepto de intereses, alquileres, ventas y royalties.
- Impuesto a la actividad (*business tax*), a todos los servicios prestados por empresas establecidas en China y en el extranjero, cuyo beneficiario sea una sociedad ubicada en China.
- Impuesto al Valor Agregado (VAT), el cual recoge un cambio de enfoque de un IVA basado en la producción por un IVA basado en el consumo.

Este régimen fiscal establecido en 2009, limita las posibilidades de utilización de regímenes preferenciales y promueve un mayor control por parte de las autoridades chinas con el fin de reducir aquellas inversiones extranjeras indirectas o utilizadas por las empresas foráneas que no pretenden realizar una inversión sustancial en China, con vistas al establecimiento de una filial o un *joint venture*. Con estas reformas tributarias en 2009 y las realizadas en 2007 y 2008 se pretendería contrarrestar los efectos producidos por la crisis desencadenada en el sector inmobiliario y estimular la economía nacional

Las políticas de orientación sectorial y regional de la IED

En los primeros años los proyectos de inversión extranjera tenían la clasificación de:

1. Estimulados: Correspondían a los de la agricultura, energía, comunicaciones, industrias de materiales y materias primas importantes, desarrollo de oferta exportable, técnicas para prevenir la contaminación ambiental y proyectos de desarrollo de recursos humanos y naturales.
2. Permitidos.
3. Restringidos: Los vinculados con la aplicación de técnicas ya desarrolladas en el país con capacidad de producción disponible y búsqueda de recursos minerales raros y preciosos.
4. Prohibidos: Los que entrañaban algún peligro para la seguridad estatal o los intereses sociales o públicos, pudieran dañar el medio ambiente y ocupar grandes superficies de tierra cultivable, entre otros motivos.

China ha ido modificando gradualmente su política para las IED y ha introducido ajustes tales como:

- La orientación de las inversiones extranjeras.
- Los reajustes de los aranceles aduaneros para adaptarlos más al mercado internacional.
- La reforma de la administración financiera y del comercio exterior en favor de las empresas con inversiones foráneas.
- El estímulo a los empresarios extranjeros para que inviertan en el centro y el oeste de China.
- La protección de los intereses de los empresarios extranjeros amparados por un régimen legal.

En la actualidad las políticas para la orientación de las inversiones extranjeras en China se encuentran recogidas en los siguientes documentos:¹⁷

- Los Reglamentos Provisorios de Orientación para las Inversiones Extranjeras.
- Catálogo Sectorial para las Inversiones Extranjeras.
- Catálogo Sectorial para las Inversiones Extranjeras en las zonas central y oeste de China.

Salidas de IED chinas

Sobre la base de las estadísticas del World Investment Report de la UNCTAD (2011), la inversión extranjera directa de China en el exterior ha llegado a superar los 297,600 millones de dólares en 2010, unas 10 veces más de lo invertido en 2000 y con un alto ritmo de crecimiento, sobre todo en los últimos cuatro años. Respecto del destino de esas inversiones directas chinas, casi 90% se ha dirigido a los países de América

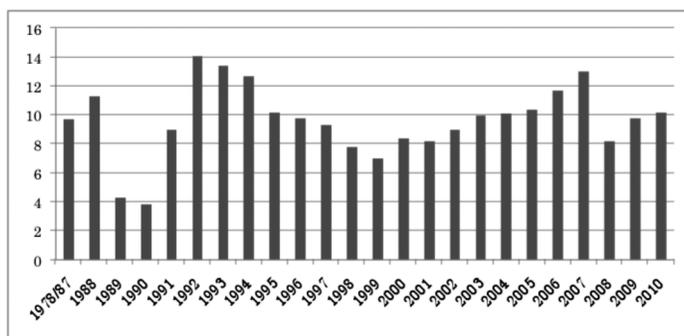
¹⁷ Chen Yuming, *op. cit.*

Latina, el Caribe y países asiáticos. Las áreas más favorecidas por las inversiones chinas en la región latinoamericana y caribeña han sido el petróleo y el gas, los minerales y los metales, el transporte y las telecomunicaciones.

Crecimiento económico en China

La reforma económica emprendida ha tenido resultados cuantitativos positivos. La meta prevista en 1979, de cuadruplicar el PIB en el año 2000, se alcanzó en 1995 y ya en 1996 éste era de 4.4 veces el PIB de 1978 (Gráfica 11).

Gráfica 11. Tasas del crecimiento real del PIB en China.



FUENTE: Elaborado con base en estadísticas del Fondo Monetario Internacional, 2009.

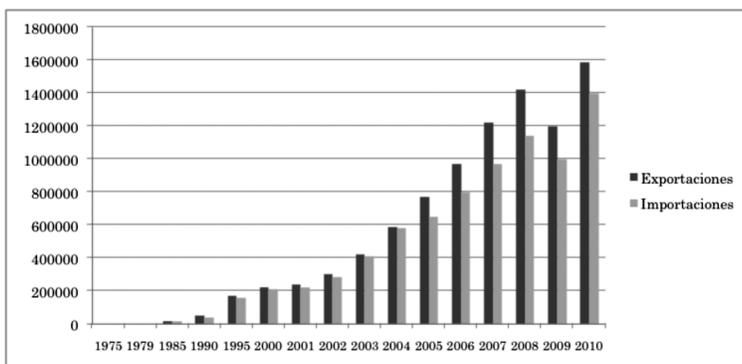
Es decir, en el transcurso de los años de la reforma económica posterior a 1979, el crecimiento económico de China ha sido espectacular, ya que el promedio anual para el periodo 1980-2009 fue de más de 9,9%. Como consecuencia, el PIB de la economía china es el segundo más grande después de Estados Unidos, en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) y el

tercero detrás del de Estados Unidos y Japón, en términos de dólares corrientes.¹⁸

Expansión del comercio exterior chino

Uno de los resultados sobresalientes de la reforma económica, y dentro de ésta la apertura a la entrada de capitales extranjeros, fue la expansión del comercio exterior chino, cuyo valor ascendió de 38,600 millones de dólares en 1978 y pasó a 2,972.960 millones de dólares en 2010 (Gráfica 12). Hoy es la primera potencia comercial, pasando del puesto 32 en 1978 al primero en el comercio mundial. En 1990 su balanza comercial ya se había convertido en superavitaria; en 1997 su superávit era de más de 40 mil millones de dólares y en 2010 era de 183 580 millones de dólares.

Gráfica 12. Comercio exterior de China (millones de dólares).



FUENTE: Elaborado por el autor con base en: <http://stats.unctad.org/Handbook/TableViewer/tableView.aspx>.

NOTA: No se incluye a Hong Kong en esas estadísticas.

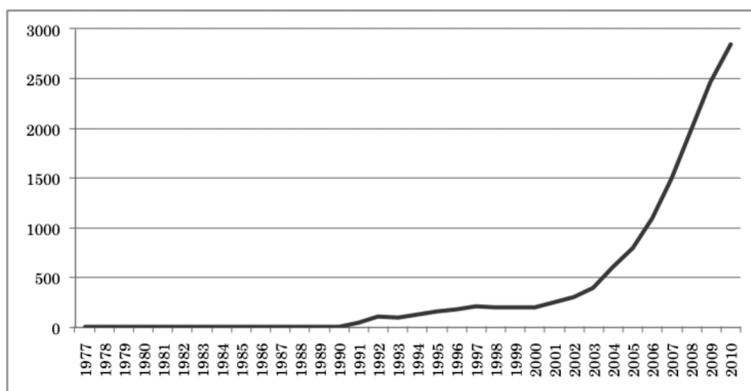
¹⁸ CEPAL, 2008.

Reservas internacionales de China

Las reservas internacionales de China –sin incluir el oro– en 2010 se situaban en los 2,8 billones de dólares, cifra muy superior a la registrada en el mismo periodo de 2007. En términos relativos, la participación de China en el total mundial de reservas representaba casi 30% a fines de 2010, ubicándose por encima de la de Japón que ese mismo año llegó a 10%.

La gráfica 13 ilustra el crecimiento de las reservas monetarias internacionales de China, donde es evidente que a partir del año 2001 se ha producido un incremento muy acelerado de las mismas, año a año, con motivo del creciente superávit en su comercio exterior.

Gráfica 13. Las reservas internacionales de China
(miles de millones de dólares).



FUENTE: Elaborado con base en Julio Díaz Vázquez, 2011.

China mantiene una alta posesión de Bonos del Tesoro de los Estados Unidos. En diciembre del 2009 ascendían a más de 755,400 millones de dólares, sólo superado por Japón quien

posee 768 mil millones de dólares. Es decir, China ha estado financiando el enorme déficit en la balanza de pagos de Estados Unidos.

Consideraciones finales

El balance de los resultados económicos del periodo de la reforma en China ha sido muy favorable. Es importante mencionar que subsisten problemas estructurales en ese proceso de desarrollo, por ejemplo, en determinados periodos han existido elevados niveles relativos de inflación; también existe un desarrollo muy desigual entre las distintas regiones, dado que la renta de las grandes ciudades ha sido por lo general tres veces superior a la media del país.

Por lo tanto, China enfrenta con urgencia las debilidades estructurales provocadas por una rápida industrialización y modernización, estas debilidades incluyen una capacidad ociosa en determinados sectores, la profundización en la desigualdad en materia de ingresos sobre todo entre áreas urbanas, rurales, entre la costa y el interior. Asimismo, se observan graves problemas ambientales, por tanto, el gobierno se enfrenta al desafío de variar la composición de la demanda global y desacelerar el crecimiento económico para volverlo más sostenible en el largo plazo.¹⁹

No obstante, la industrialización, la urbanización y la globalización de China han ocasionado que el resto del mundo preste mucha atención a los esfuerzos de ese país para llevar a cabo un desarrollo sostenido. Es unánime el criterio de que las reformas económicas implementadas por China a partir de 1979

¹⁹ CEPAL, 2008.

generaron uno de los procesos de transformación más intensos en la historia económica mundial de las últimas tres décadas.

China adoptó una estrategia gradual y selectiva de liberalización (en materia de sectores y regiones) en su política de apertura hacia la inversión extranjera directa. Se implementaron políticas que dieran resultado, sin importar si eran inconsistentes con la ideología comunista.²⁰ Seleccionando paulatinamente las políticas que funcionaban, se otorgaron incentivos de largo plazo a las empresas y se impulsó la producción privatizando el campo, el comercio y las industrias, para ello se utilizó la competencia a fin de incentivar la productividad y se facilitó la importación de tecnología y el desarrollo de capital humano.

En general, la IED en China es parte de un sistema integralmente concebido y sujeto a continuos ajustes. Desempeña un papel importante en los resultados económicos del país, en el que se correlaciona el crecimiento económico, la expansión del comercio exportador y la extraordinaria tenencia de reservas financieras internacionales. Aunque no se puede decir que la IED sea la panacea para el desarrollo chino, como todos los factores externos, están siempre sujetos a atención por parte de las autoridades chinas. En el caso chino son más los logros que las dificultades, como resultado de este proceso de apertura ha sido un componente esencial del despegue de China como potencia mundial, lo cual debería servir de ejemplo a otras economías.

Por último debe señalarse que el interés del empresariado mundial en la República Popular China se debe a su rápido y sostenido crecimiento del PIB, incluso en momentos de crisis mundial, a la solidez y envergadura de la economía actual y futura, sumado a las ventajas internas de mano de obra

²⁰ P. A. Villezca Becerra, 2008.

barata y leyes de inversión muy favorables, aunque sin duda el factor más atractivo seguirá siendo el tamaño de su mercado interno, en franco ascenso cada año.

Apéndice I. Principales zonas económicas de China

Entre las principales zonas económicas de la RPCH tenemos las siguientes:

- Beijing Economic Technologica Development Area (BDA), cuenta con terrenos disponibles para la construcción de nuevas fábricas e instalaciones, además, tiene un estatus prioritario, al igual que la Nueva Zona de Pudong en Shanghai y el Parque Industrial de Suzhou.
- El Zhongguancun Science Park está dividido en siete zonas de Pekín, constituye el parque tecnológico más grande y moderno de China, además contiene alrededor de 200 instituciones de enseñanza y centros de investigación universitarios. Ha sido escogida por grandes empresas del sector informático (IBM, Microsoft, Mitsubishi, Lenovo), situándola actualmente en el centro de producción y desarrollo de softwares más importante.
- En Electronic City Zone se encuentran empresas de alta tecnología y de información en soporte electrónico.

Los principales parques industriales se encuentran en Shandong:

- Yantai ETDZ: zona de nivel estatal de 36 km² de superficie posee buenas comunicaciones con la ciudad y el aeropuerto; segunda ciudad de la provincia en términos de PIB; los costes laborales son bajos y las inversiones extranjeras aún no son muy numerosas.

- Weihai HTDZ y ETDZ: Zonas de inversión estatales a tan sólo 270 km por mar de Corea del Sur.

La Inversión Extranjera Directa en Vietnam

La República de Vietnam es aproximadamente tres veces la extensión de Cuba, siendo su población superior a los 86 millones de habitantes. La actividad económica fundamental es la agricultura (80% de la población habita en áreas rurales); 20% de las tierras del país son cultivables y más de la mitad se dedican al cultivo del arroz; tiene actividades importantes en la minería, la industria maderera, la pesca y el turismo; posee abundantes recursos naturales, yacimientos de petróleo, gas natural, carbón, hierro, estaño y tiene más de 3 mil kilómetros de costa.²¹

Vietnam es una de las economías en desarrollo que presenta un excelente desempeño en los últimos años. En la actualidad atraviesa una transformación a gran escala, por lo que sin dejar de ser una economía planificada, socialista y centrada en sí misma, ha dado pasos para convertirse en una economía de mercado. Cuenta con el potencial necesario para convertirse en un caso exitoso en lo que respecta al desarrollo y al papel que pueden jugar los capitales extranjeros.

En el periodo de 1976 a 1987, el crecimiento económico vietnamita había sido limitado como resultado de varios factores, entre ellos una excesiva centralización y planificación, la deficiencia en los mecanismos de gestión, los efectos del bloqueo económico de Estados Unidos y los elevados gastos de defensa. A mediados del decenio de 1980, la economía de Vietnam registraba un lento crecimiento y sufría los efectos de la

²¹ Elvira Castro y Magalys Macías, 1996.

hiperinflación, a pesar de la masiva asistencia de los países socialistas.²²

Después de la reunificación del país en 1975, Vietnam era considerado uno de los países más pobres, con un ingreso per cápita inferior a los 200 dólares. En ese contexto se realizaron múltiples reformas con el propósito de erradicar la pobreza y enfrentar viejos obstáculos, tales como el subdesarrollo, las consecuencias de la guerra, el bloqueo norteamericano y los problemas fronterizos con los países colindantes.

En 1986, a raíz del Sexto Congreso del Partido Comunista de Vietnam, la economía comenzó a experimentar transformaciones relevantes, esto con la introducción de las reformas económicas, la aplicación de mecanismos de mercado y la reestructuración económica. En ese contexto, elementos tales como el levantamiento del bloqueo por parte de los Estados Unidos contribuyeron a favorecer la aplicación de las reformas.

En 1986 las autoridades vietnamitas emprendieron un programa de reforma (Doi Moi) que empezó con pequeños cambios en el sector rural. La estrategia de desarrollo tenía el propósito de establecer una “economía de mercado de orientación socialista”, capaz de insertarse en la actual dinámica de la economía mundial y buscar solución a las dificultades económicas y sociales. Asimismo, se trataba de encontrar fuentes alternativas de financiamiento para llevar adelante la nueva estrategia de no reducir la producción dado el desmoronamiento del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y la pérdida de la ayuda soviética.

En muy corto tiempo las reformas disolvieron las granjas colectivas; la organización en el campo volvió al sistema de granjas familiares; se liberalizaron la mayoría de los precios y

²² Banco Mundial, 1996.

se autorizó y se fomentó la creación de nuevas empresas privadas en diversos campos. Asimismo, se liberalizó el régimen de comercio y de inversiones, se unificó el tipo de cambio, se redujeron los déficits fiscales y se impuso la disciplina financiera a las empresas estatales. El crecimiento económico a partir de 1991, como resultado de las medidas adoptadas, se ha situado en el entorno de 8% anual.

Vietnam comenzó a integrarse muy rápido a la economía mundial, fundamentalmente gracias a un considerable incremento en la capacidad productiva, generado por el cambio de la estructura económica, las instituciones, la política para el desarrollo y la administración de la economía.

En 1988 la Asamblea Nacional aprobó la política de apertura externa y se adoptó la primera ley sobre las inversiones extranjeras. En 1989 se inició la ejecución de un plan de reformas para reajustar la economía, elaborado por las autoridades vietnamitas. Ese plan de reformas, aunque Vietnam no era miembro del FMI en ese entonces, fue discutido con los expertos de esta institución, puesto que los países acreedores continuaban exigiendo el pago de los adeudos. En ese momento Vietnam decidió pagar 50 millones de dólares que fueron adelantados por Francia y Japón.

En 1990 se aprobó la Ley Sobre la Protección de la Propiedad Privada y una nueva Constitución, y en 1993 la Ley Agraria que otorgó el derecho a las familias campesinas sobre el uso de la tierra por espacio de 20 años y en ciertos casos hasta de 50 años.

Mientras tanto en el sector externo, desde 1991 se eliminó el monopolio estatal sobre el comercio exterior, se propició el intercambio de las empresas con el exterior, se emprendió la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, para lo cual se trazaron políticas que favorecieron el ahorro y la inversión, tales como: desarrollo del mercado de capitales, aumento de las

tasas de interés y el ahorro individual en divisas en los bancos comerciales. Se renegoció la deuda externa y se activaron los vínculos con organismos e instituciones financieras internacionales, entre ellos con el FMI y el Banco Mundial, y se incorporó a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

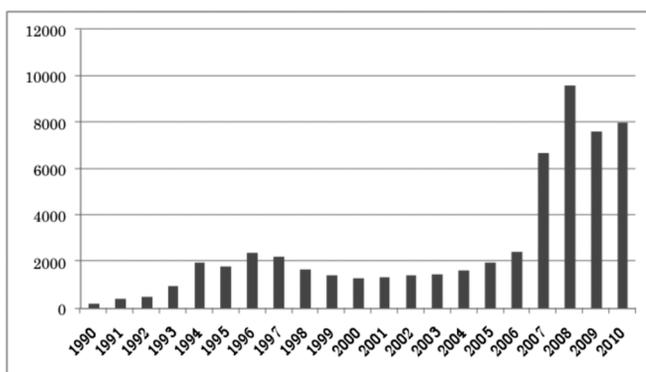
En Vietnam el crecimiento de las exportaciones fue muy elevado a partir de 1986, superando 25% anual. Si bien fueron las empresas nacionales las que impulsaron el crecimiento, la IED ha hecho una contribución muy valiosa en el país, dado que los capitales foráneos aportaron capital, tecnología, conocimientos de administración de empresas y acceso a los mercados, y ofreció otras facilidades menos tangibles como la introducción de nuevos enfoques, entre otras iniciativas.

La IED en Vietnam ha estado concebida entonces como un proceso controlado por el Estado para obtener capital y tecnologías de avanzada, introducir nuevas formas de gestión empresarial que contribuyan a elevar la eficiencia y calidad de las producciones y combinar todo esto con un uso más racional de las potencialidades y recursos existentes, todo de manera que sea compatible con la estrategia de desarrollo económico y social del país.

La política aplicada para atraer inversiones ha permitido el creciente flujo de capitales. Así, de cifras despreciables en 1990, estas inversiones había superado los 2 mil millones de dólares seis años después. En la actualidad supera los 8 mil millones anuales (Gráfica 14).

La primera ley de IED después de la apertura en Vietnam fue aprobada en 1987 y posteriormente se dictaron dos leyes de enmiendas y adiciones. La primera en 1990 y la segunda en diciembre de 1992. Estas disposiciones contemplaban nuevas modalidades de inversión, ampliando el término de las asociaciones e introduciendo cambios que implicaron una mayor

Gráfica 14. La Inversión Extranjera Directa en Vietnam
(1990-2010) (millones de dólares).



FUENTE: Elaborado con base en World Investment Report, 2011.

apertura y flexibilización en el proceso de ingreso de capitales extranjeros en Vietnam.

Se dictaron además un grupo de reglamentos y disposiciones que complementaban la ley, existiendo las siguientes modalidades básicas de inversión: las asociaciones contractuales, las empresas mixtas, las empresas de capital totalmente extranjero, empresas que operan dentro de las Zonas Económicas Especiales (ZEE) y los contratos de construcción-operación-transferencia.

En la estructura sectorial de la IED en Vietnam, el sector de crecimiento más acelerado ha sido el de las manufacturas, que representa 50% de la inversión total realizada, también se destacan los proyectos en bienes raíces, minería y el papel de la inversión en servicios, junto al incremento de la inversión en transporte, correos y comunicaciones en general y en la actividad turística (Cuadro 4).

Cuadro 4. Proyectos de inversión extranjera directa por clase de actividad económica en Vietnam (1988-2010).

	<i>Número de proyectos</i>	<i>Capital registrado (millones de dólares)</i>
Total	13544	213.025
Manufacturas	7860	93.660
Bienes raíces, alquileres a empresas	1894	52348
Minería y canteras	130	10982
Hoteles y restaurantes	412	19711
Construcción	662	9699
Transporte, almacenes y comunicaciones	570	9314
Agricultura, forestal y pesca	749	4397
Electricidad, gas y agua	78	5184
Recreación, cultura y deporte	134	2874
Salud y trabajo social	78	1037
Intermediación financiera	70	1162
Ventas mayoristas y minoristas	447	1439
Educación y entrenamientos	133	388

FUENTE: Ministry of Planning and Investment, 2011.

Los principales países inversionistas en Vietnam, desde 1990 a 2010, fueron Taiwán, Corea del Sur, Singapur, Japón, Malasia, Islas Vírgenes Británicas, USA, Hong Kong y Tailandia (Cuadro 5).

Al igual que en China, la distribución regional de los proyectos no es muy equitativa, ya que las regiones del sudeste, centro norte y costa central norte y los deltas del río Rojo y Mekong absorben 90% del capital invertido. Esa asimetría entre el norte y el sur del país, en cuanto a los montos de inversión recibido, está determinada por los distintos niveles de desarrollo que existían en el país, incluso antes de la

Cuadro 5. Los 20 principales países inversionistas por proyectos en Vietnam (1988-2010).

<i>País o región</i>	<i>Número de proyectos</i>	<i>Capital registrado en millones de dólares</i>
Total incluye otros	13544	213025
Corea del Sur	2816	29236
Taiwán	2355	23893
Singapur	958	20780
Japón	1361	19358
Malasia	414	17666
USA	641	17368
Islas Vírgenes Británicas	518	16029
Hong Kong	783	8737
Islas Caimán	49	7324
Tailandia	300	6330
Holanda	158	5770
Canadá	132	4979
Brunei	101	4653
Francia	374	3912
Samoa	82	3403
China	894	3294
Gran Bretaña	157	2838
Rusia	122	2461
Siria	7	2214
Australia	289	2100

FUENTE: Ministry of Planning and Investment, *op. cit.*

última guerra de Estados Unidos contra ese país. A ello se agregó el apoyo en recursos financieros que se dio al sur, cuando el régimen de Saigón era respaldado por los Estados Unidos

No obstante, en 2010, con la excepción de la inversión en petróleo y gas, aproximadamente 58 localidades tenían inversiones directas de capital extranjero, siendo el lugar más atractivo la ciudad de Ho Chi Ming, en segundo lugar, Ba Ria-Vung Tau y en tercer lugar la capital Hanoi (Cuadro 6).

Cuadro 6. Las 20 provincias que han recibido las mayores inversiones extranjeras en Vietnam (1988-2010).

<i>Zonas</i>	<i>Provincias</i>	<i>Número de proyectos</i>	<i>Total capital registrado en millones de dólares</i>
	TP.Hồ Chí Minh	3269	28974.9
Sudeste	Bà Rịa - Vũng Tàu	243	25892.6
	Đồng Nai	1054	14561.4
	Bình Dương	1982	11725.2
	Ninh Thuận	25	10031.1
	Hà Tĩnh	22	8222.3
	Thanh Hoá	38	7051.9
Centro norte y costa central	Phú Yên	48	6388.9
	Quảng Ngãi	23	3786.9
	Đà Nẵng	153	2794.6
	Thừa Thiên Huế	63	2431.8
	Khánh Hoà	82	1290.2
Delta del río Mekong	Long An	299	3537.2
Delta río Rojo	Kiên Giang	18	2790.1
	Hà Nội	1641	19300.4
	Hải Phòng	312	4368.6
	Quảng Ninh	107	3351.9
	Hải Dương	236	2452.7
	Bắc Ninh	170	2200.9
	Vĩnh Phúc	136	2067.4

FUENTE: Ministry of Planning and Investment, *op. cit.*

Zonas de desarrollo económico a partir de las IED

Con el establecimiento de las Zonas Económicas Especiales (ZEE), Vietnam buscó promover e incentivar el sector industrial y a su vez atraer la mayor cantidad de IED en esas zonas, utilizando como instrumento los incentivos fiscales y no fiscales. Las formas en las que se puede establecer una ZEE en Vietnam son las siguientes:

- Zonas económicas: áreas económicas con límites geográficos definidos, con condiciones favorables para los inversionistas.
- Parques de alta tecnología: áreas con límites geográficos definidos que se especializan en la investigación, desarrollo y aplicación de tecnologías avanzadas.
- Zonas industriales: áreas con límites geográficos definidos que se especializan en la fabricación de productos industriales y la provisión de servicios para la fabricación industrial.
- Zonas de procesamiento para la exportación: zonas industriales que especializan en la fabricación de productos para la exportación y la provisión de servicios para la fabricación de productos de la exportación.

Según el Decreto Ley de Inversión de 2008, estas zonas sólo eran autorizadas por el Primer Ministro. En ellas existían incentivos fiscales para atraer capital extranjero en cualquiera de las formas anteriormente planteadas; por ejemplo, se eliminó cualquier restricción que obstaculizara la exportación por parte de las compañías establecidas en las zonas de procesamiento para la exportación. En Vietnam se han creado múltiples plantas industriales impulsadas por el recalentamiento de la economía China, puesto que ello ha permitido atraer empresas de

capital japonés, coreano y de capital malayo-vietnamita para empresas de alta tecnología y la creación de parques industriales. El crecimiento en materia de zonas francas de Vietnam es impresionante, habiendo pasado de un solo parque en 1991 (con 100 mil empleados) a más de 150 en 2009 (con un millón de empleados). Del total de IED establecida en el país, más de 40% se destina a proyectos relacionados con zonas francas.

Régimen jurídico de la inversión extranjera

La Primera Ley de inversión Extranjera fue planteada por la Asamblea Nacional de Vietnam (RSV) en diciembre de 1987, en ella se establecía que la asamblea daba la bienvenida y alentaba a las organizaciones extranjeras y nacionales a invertir capital y tecnología en Vietnam sobre la base del respeto a la independencia y la soberanía nacional, el pleno cumplimiento de las leyes vietnamitas, la igualdad y el beneficio mutuo.²³

Una vez adentrados en la década de los años 90, comenzaron a llegar masivamente los flujos de IED y fue necesario revisar y mejorar dicha ley a través de la introducción de nuevos decretos en 2000 y 2003. En 2005, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Común de Inversiones que entró en vigor en julio de 2006, equiparando el tratamiento que Vietnam ofrecía a la unión de las inversiones extranjeras con las locales. Según dicha Ley, el Estado garantizaba el respeto del derecho de propiedad sobre el capital invertido, se incentivaba además la inversión directa extranjera en todos los sectores de la economía, salvo en aquellos que afectaran la seguridad nacional, los intereses públicos, el medio ambiente y el acervo histórico y cultural.

²³ Ley Común de Inversiones, 2006.

Formas de organización de la IED en Vietnam

Según el Art. 4 del Capítulo II de la citada Ley, los inversionistas extranjeros podían realizar sus operaciones, bajo las formas siguientes:

a. Empresa mixta

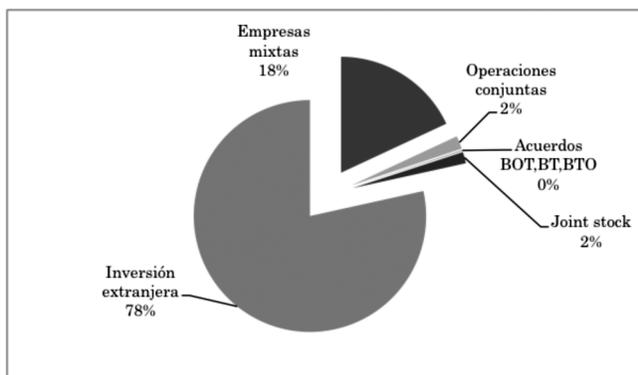
La empresa mixta es la establecida en Vietnam entre dos o más partes, con base en el contrato de coinversión o un acuerdo firmado por el gobierno de la República Socialista de Vietnam y un gobierno extranjero; la formada por una empresa con capital de inversión extranjera y una empresa vietnamita; o bien una empresa mixta en cooperación con inversionistas extranjeros sobre contrato de coinversión.

b. Empresa con 100% de capital extranjero, que en 2010 son la gran mayoría (Gráfica 15).

c. Cooperación de negocios con base en varios tipos de contratos:

1. Haciendo uso de un Contrato de Construcción-Operación-Transferencia (BOT), documento firmado por un organismo estatal competente de Vietnam y el inversionista extranjero, para la construcción y la explotación comercial de una obra de infraestructura por un periodo determinado. Al expirar ese periodo el inversionista extranjero transfiere sin compensación la obra al estado de Vietnam.
2. Contrato de Construcción-Transferencia-Operación (BTO). Documento firmado por un organismo estatal competente de Vietnam y el inversionista extranjero para la construcción de una obra de infraestructura. Al concluir la construcción, el inversionista extranjero la transfiere al Estado Vietnamita y a su gobierno le con-

Gráfica 15. Inversión Extranjera en Vietnam por formas de inversión en el 2010 (%)



FUENTE: Ministry of Planning and Investment, 2011.

cede el derecho a la explotación comercial por un periodo determinado, a fin de reembolsarse y tener una ganancia razonable.

3. Contrato de Construcción-Transferencia (BT). Documento firmado por un organismo estatal competente de Vietnam y el inversionista extranjero para la construcción de una obra de infraestructura. Terminada la construcción, el inversionista la transfiere al estado de Vietnam y su gobierno le crea las condiciones para que realice otros proyectos con el fin de reembolsarse y obtener una ganancia razonable.

El estado de Vietnam no autoriza inversiones extranjeras en los sectores y regiones que pueden perjudicar a la defensa y seguridad nacional, los vestigios históricos y culturales, las tradiciones y buenas costumbres y el medio ambiente.

Con base en su planificación y orientación para el desarrollo en cada periodo, el gobierno define las regiones para promover

las inversiones y promulga un listado, estimulando y priorizando proyectos de inversión. Las organizaciones económicas privadas vietnamitas pueden cooperar con los inversionistas extranjeros en los sectores y con las condiciones estipuladas por el gobierno.

En principio, las cuatro formas de inversión están a disposición del inversor, sin embargo, hay sectores en los que determinadas formas de inversión no están permitidas y otros en los que sólo se permite en forma de empresa mixta o contrato de cooperación.

El establecimiento de capital extranjero en la forma de *joint venture* o Business Cooperation Contract (BCC), sólo está permitido en sectores como:

- Minería, refinado de petróleo y gas, y extracción de minerales preciosos.
- Transporte aéreo, ferroviario y marítimo, transporte público de pasajeros, construcción de aeropuertos y puertos (excepto cuando el método es BT, BOT, BTO).
- Negocios en los servicios aéreos y marítimos.
- Ciertas formas de reforestación.
- Actividades turísticas y agencias de viajes.
- Producción de explosivos industriales.
- Servicios de consultoría jurídica (no técnica).
- Cultura, excluyendo la impresión de documentos técnicos, empaquetado y etiquetado de bienes, prendas de vestir, textiles o calzado, áreas deportivas y de entretenimiento y la producción de películas de dibujos animados por ordenador. Cabe señalar que la cultura no sólo engloba arte, actuaciones artísticas y entretenimiento, sino también lo referido a la publicidad en general.
- Se permite la inversión en forma de *joint venture* o BCC entre una o varias partes extranjeras y una parte vietnamita –unidad especializada autorizada para

desarrollar negocios— en los siguientes sectores: establecimiento de redes públicas de telecomunicaciones, prestación de servicios en telecomunicaciones y de correo (urgente, doméstico e internacional); y actividades mediáticas, de radiodifusión y televisión.

En la Ley Común de Inversiones se limita la participación a 30%, sólo en aquellos sectores y áreas fijadas por las autoridades. Así, las compañías vietnamitas tendrán limitaciones en determinados sectores y áreas permitidas con un máximo de 30% del capital social.

La Ley del Suelo, del año 2002, que sustituyó a la de 1993, mantuvo el principio de que el título del suelo corresponde al pueblo y que el Estado (el gobierno y el Comité Popular), es el único facultado para administrarlo. Esta ley determina los regímenes de uso autorizados, los derechos y obligaciones de los usufructuarios y los procedimientos administrativos para su uso, gestión e inspección. El Decreto del 29 de octubre de 2004 sobre la aplicación de la Ley del Suelo clarifica los procedimientos administrativos a seguir, destaca la apertura del negocio inmobiliario residencial a las empresas de inversión extranjera y otros asuntos relativos al precio del suelo.

Por su parte, el Ministerio de Planificación e Inversiones (MPI) es el principal responsable de coordinar los órganos del gobierno, centrales y locales, en materia de valoración de solicitudes y extensión de las licencias de inversión. También es el órgano facultado para realizar un seguimiento de los proyectos aprobados y su conformidad con el contenido de la licencia y mejorar el marco legal de la inversión extranjera en Vietnam.

En el caso de las empresas con 100% de capital extranjero, éstas deben operar bajo la forma de sociedad de responsabilidad limitada, y el dueño no residente puede acreditar a

un representante debidamente autorizado en Vietnam. Las empresas que operan en las ZEE desarrollan servicios de apoyo a la producción de bienes exportables y a la propia actividad exportadora; se constituyen bajo la forma de sociedades de responsabilidad limitada.

Cabe señalar que se mantiene restringida la IED de personas naturales del país, pero no se establecen restricciones en relación con quiénes invierten por la parte extranjera, salvo el caso de los emigrados que tengan delitos pendientes con la justicia vietnamita. Mejor aún, se estimula la participación de los vietnamitas residentes en el exterior “por su contribución a la reconstrucción nacional”.

El *término del contrato* se establece en un máximo de 50 años, aunque en caso necesario puede llegar hasta 70 años. La autorización la otorga el gobierno con la aprobación del Consejo de Estado. La ley establece que la prioridad en el reclutamiento del personal de las empresas asociadas con capital extranjero es para los ciudadanos vietnamitas, sólo se admite la contratación de extranjeros cuando se trata de puestos de trabajo con altos requerimientos en cuanto a calificación técnica que no puedan ser satisfechos por los nacionales. Existe una entidad empleadora que es la que contrata al personal para que trabaje en las empresas extranjeras.

Régimen fiscal

El tributo a pagar por las empresas con inversión de capital foráneo y los individuos u organizaciones extranjeras que participan en las mismas, es un impuesto sobre el beneficio del 15%-25%. La reforma introducida en 2009 disminuyó ese impuesto de 29% a 25%; en el caso que se reinviertan parte de las ganancias por tres años o más, se reembolsará a la empresa el equivalente del impuesto ya pagado por los beneficios reinvertidos.

Vietnam tiene establecidos determinados incentivos fiscales: los nuevos establecimientos de proyectos de inversión en las industrias, sectores o regiones en los que la inversión está promocionada por el Estado y las cooperativas pueden disfrutar de tasas preferenciales sobre el impuesto de sociedades de 20% y 10% durante 10 años y 15 años, respectivamente; en cambio, para proyectos de extracción y explotación petrolífera, de gas y mineral, aplican tasas en un rango que va de 32% a 50%.

Las facilidades se dan teniendo en cuenta el área en que se realice la inversión, el capital aportado, las exportaciones que se deriven del negocio, su naturaleza y duración. Por lo tanto, el gobierno vietnamita hace una diferenciación a efectos de reducción de los gravámenes fiscales y periodos de exención.

Proyectos especialmente incentivados

- Los que tienen altos porcentajes de producción dedicada a la exportación (más de 80%).
- Los que suponen un alto valor para Vietnam en los sectores agrícola, pesquero y demás recursos naturales.
- Los que conllevan inversiones en infraestructura de reciclado y tratamiento de polución.
- Aquellos con alto valor en I+D y tecnología.
- Los proyectos BTO, BOT y BT.

Proyectos incentivados

Las características son similares a los anteriores, abarcan un mayor número de sectores y exigen menores porcentajes de producción destinada a la exportación. También existe una contribución a la seguridad social, de acuerdo con las leyes vietnamitas, donde la empresa debe pagar 10% del fondo total de salario.

Para los individuos u organizaciones extranjeras se establece además el pago de un impuesto sobre las ganancias remitidas al exterior. Los trabajadores nacionales o extranjeros empleados de cualquier empresa con inversión foránea (incluyendo las asociaciones contractuales), pagan impuestos sobre sus ingresos personales de acuerdo con la ley tributaria vietnamita. También pagan 10% de su salario como aporte al fondo local de seguridad social.

Se ofrecen garantías al inversionista extranjero para la repatriación de su parte en los beneficios del negocio, los pagos por transferencia tecnológica u otros servicios; se autoriza a los inversionistas y trabajadores extranjeros a comprar viviendas mientras permanezcan en Vietnam.

La norma de referencia actual es la Ley de Inversiones, en vigor desde julio de 2006. Entre otros aspectos, la nueva Ley que se aplica a empresas extranjeras y vietnamitas regula medidas de garantía de las inversiones. La nueva ley estipula que los proyectos de inversión extranjeros dentro de ciertos sectores (radiodifusión y televisión, producción, publicación y distribución de productos culturales, explotación y procesamiento de minerales, telecomunicaciones, servicios postales, construcción y gestión de puertos y aeropuertos, transporte de pasajero y carga, pesca, producción de tabaco, sector inmobiliario, *trading* y distribución, educación y hospitales y clínicas), o todo proyecto que supere los 19 millones de dólares, está condicionado y debe ser sometido al Ministerio para su evaluación y licencia. El resto, simplemente deben ser comunicados para obtener su correspondiente licencia de inversión.

Respecto a las empresas que cotizan en la bolsa local, los extranjeros pueden tener hasta 49% del capital, desde el 1 de junio de 2009. Desde octubre de 2009 los bancos extranjeros pueden tener una participación directa de hasta 30% en los bancos vietnamitas.

En el sector financiero las modificaciones más importantes se han introducido a través del Decreto 1 de 2010 que regula la transacción de acciones entre particulares. El Decreto 10 de 2010, que regula la obtención y utilización de información crediticia y la Circular 4 de 2010 del Banco Estatal de Vietnam que regula las fusiones y adquisiciones de instituciones de crédito en Vietnam.

Las autoridades competentes para intervenir en la gestión de la inversión extranjera son: el Ministerio de Planificación e Inversiones, los Comités Populares Provinciales y las autoridades gestoras de las zonas industriales o de las zonas de procesamiento para la exportación.

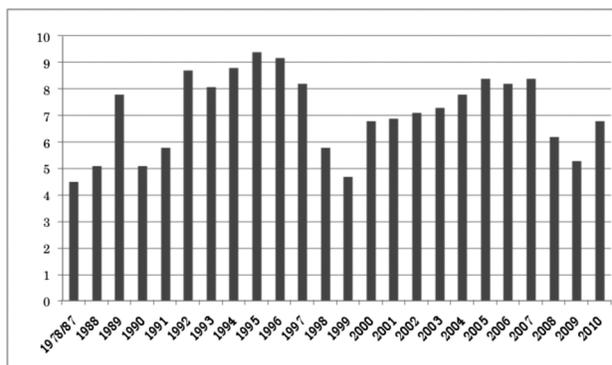
Del marco legal vietnamita se desprenden los siguientes principios fundamentales respecto a la inversión:

- Igualdad de condiciones para el capital nacional y extranjero.
- Protección ante los cambios legislativos.
- Igualdad de precios para los bienes y servicios controlados por el Estado.
- Expatriación de los beneficios obtenidos y de cualquier suma de dinero o capital legítimamente poseídos por el inversor, una vez cumplidas las obligaciones con el fisco vietnamita.
- Posibilidad de elegir la forma de inversión.

Crecimiento económico en Vietnam

Como resultado del proceso de reformas vietnamitas se puede señalar que sus indicadores económicos tienen resultados positivos correlacionados con la presencia creciente de inversión extranjera directa en el país.

Gráfica 16. Tasas de crecimiento del PIB en Vietnam (%).



FUENTE: Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, 2011.

Después de 1991 comenzó una etapa de recuperación en la que el ritmo de crecimiento medio pasó a ser de 7.5% (Gráfica 16). Llama la atención que se aceleró el crecimiento justo en el periodo en que más agudo fue el deterioro de las relaciones comerciales con los países ex-socialistas, a pesar de que esos intercambios llegaron a representar 46.3% de las exportaciones y 73.5% de las importaciones de Vietnam.²⁴

El ingreso real ha aumentado en 7.3% anual durante los últimos 10 años. En 1993 el ingreso per cápita era de 170 dólares. En 2007 ascendió a 620 dólares y para el año 2010 era de 1000 dólares.²⁵ La industria en la estructura del PIB de Vietnam, avanzó de una participación de 22.7 % en 1990, a duplicarse en 2008. También los servicios ocupan un lugar importante, aunque constante en la economía vietnamita, en la cual resalta la actividad de transporte, correos y telecomunicaciones.

²⁴ Julien Coubert, 1987.

²⁵ <http://www.worldbank.org/ida>

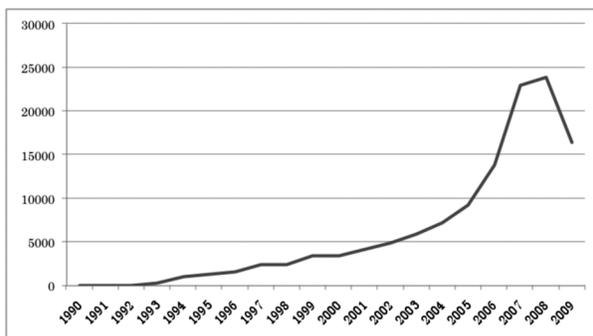
La participación de la agricultura se va haciendo menor, a pesar de los innegables éxitos de Vietnam como productor y exportador mundial de productos agrícolas, tales como café y arroz.

De acuerdo con la Oficina General de Estadísticas en Vietnam, las contribuciones al crecimiento industrial en 2008 fueron las siguientes: el Estado creció 8.7%, el no estatal 24.1% y la inversión extranjera creció 20.9%. Así, el sector de inversión extranjera ha llegado a explicar 37.2% del producto industrial vietnamita y 57.4% de las exportaciones totales.

Igual que en el caso de China, la transición hacia una economía de mercado competitiva está avanzada e impulsa el crecimiento de Vietnam. Las empresas privadas que no eran significativas en 1993 son ahora responsables de más de 47% de las inversiones anuales. En los últimos años, las empresas estatales también han crecido, a pesar de la competencia interna y externa. Más de 75% de las empresas estatales son rentables, con tasas de rentabilidad del capital entre 7% y 8% anual.

Encontramos que las privatizaciones en Vietnam se circunscribieron a ciertos sectores, es decir, disminuyeron la cantidad de empresas estatales en 50%, hasta llegar a menos de 3 mil, lo que generó un gran espacio para la expansión de las empresas privadas. En términos reales, la inversión de las empresas estatales probablemente no sobrepase 15% del PIB anual. En la actualidad, las empresas privadas aportan 65% de los productos manufacturados y más de 70% de las exportaciones no petroleras. Hoy se plantea que Vietnam se está convirtiendo en una parte integral de las cadenas internacionales de producción y distribución. Así, resulta claro que las autoridades vietnamitas confieren especial importancia a la inversión privada doméstica, sobre todo a las empresas pequeñas y medianas. Por otro lado, las reservas internacionales de Vietnam, casi inexistentes a comienzos de los años 90, en 2008 han llegado a más de 23 mil millones de dólares, aunque decayó un poco en 2009 (Gráfica 17).

Gráfica 17. Las reservas internacionales de Vietnam
(millones de dólares).



FUENTE: Key Indicators for Asia and the Pacific, 2008, 2010.

Si bien resultan indiscutibles los logros alcanzados por Vietnam en la esfera económica, sin embargo aún existen dificultades, como el insuficiente desarrollo de los mercados financieros, la débil competencia en el mercado interno y una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos, por lo que se amplía la brecha entre los sectores de mayores y menores ingresos.

Algunas consideraciones sobre los desarrollos chino y vietnamita

Es claro el rápido nivel de desarrollo alcanzado por las economías china y vietnamita y la alta participación de capitales extranjeros; por supuesto las políticas aplicadas por parte de ambos gobiernos también influyen de modo sustancial en ese resultado, así como los incentivos que ofrecen a los inversionistas con el objetivo de atraer mayores niveles de inversión.

En China aún es acentuada la tendencia al establecimiento de normas más selectivas y respetuosas en materia de inversiones, en lo que concierne a que no influyan negativamente sobre el medio ambiente. El gobierno tampoco permite

la participación y acumulación excesiva de inversión extranjera en sectores o zonas económicas pero sí apoya la inserción en el sector industrial, fundamentalmente en ramas de alta gama y alta tecnología. Otra de las preocupaciones del Estado chino es la participación de inversión extranjera indirecta o financiera en la economía, pues ésta, a diferencia de la directa y la productiva, no contribuye al establecimiento de una inversión sustancial para la economía.

A pesar de que Vietnam es un país comunista, el gobierno central y el Partido se han preocupado de que su economía sea competitiva a nivel internacional y reviste la forma de una economía socialista de mercado. Al iniciarse las políticas de reestructuración, en la década de 1980, se ha priorizado la apertura y la integración económica con la región (ASEAN, 1995) y el resto del mundo (OMC, 2007).

La importancia económica de Vietnam en la región es reducida si se le compara con las tres grandes potencias: Japón, India y China, pero en los últimos años es la economía con más rápido crecimiento después de China. También hay que destacar el papel que cumple dentro de los esquemas de deslocalización industrial que protagonizan los países más avanzados del este y sudeste asiático. El gobierno ha mejorado las condiciones sociales, logrando reducir el desempleo y los niveles de pobreza; pero aún así debe comprometerse a lograr reducir los altos niveles de corrupción y desigualdad que prevalecen, como en el caso chino. En lo referente a las inversiones, permitió igualdad de condiciones, tanto para el inversionista extranjero como para el nacional, también se ha descentralizado el proceso de certificación a los distintos niveles regionales y se ha enfocado en reducir los niveles de contaminación que generan las empresas nacionales y extranjeras.

Para mejorar las políticas de inversión aplicadas y facilitar las condiciones de los inversionistas (extranjeros y nacionales),

el gobierno vietnamita deberá, entre otras cosas, brindar mayor flexibilidad a los inversionistas y simplificar tanto el proceso de registro de las inversiones extranjeras como de los procedimientos de certificación, así como actualizar el listado poniendo restricciones a la entrada de inversión extranjera según las normas vigentes. Todo ello, siempre y cuando no se infrinja la legislación establecida, sus regulaciones y sus prioridades.

En la economía china la apertura al exterior ha abarcado a todo el país y a todas las áreas, ya que ésta se amplió del litoral al interior del país, de la agricultura y la industria de procesamiento a los sectores básicos, la infraestructura, las finanzas, los seguros y el comercio.

Las inversiones realizadas por sociedades chinas constituidas en el extranjero o por vietnamitas residentes en el exterior, a sus países de origen, han sido significativas en estos años, ello como resultado de las políticas nacionales de estímulos.

En la estructuración de la IED por sectores en China, se evidencia la presencia de las inversiones en el sector secundario, principalmente en las ramas textil, confecciones, fabricación de equipos de comunicación y electrónicos, juguetes, alimentos, químicos, caucho, hidrocarburos, minerales, siderúrgicos, maquinaria y equipos de transporte. En los últimos años se registra un aumento de las inversiones en actividades financieras de seguros e inmobiliarias.

Estos países establecieron estrategias para adquirir tecnologías foráneas como un factor para el logro de la transformación industrial tardía, importando productos primarios, como alimentos y energía, y exportando a gran escala productos manufacturados. En el caso de Vietnam han tenido un desarrollo notable en la exportación de productos agrícolas.

La IED en las economías estudiadas es parte de un sistema integralmente concebido y sujeto a continuos ajustes, desempeñando un papel importante en los resultados económicos

del país, con una elevada correlación entre sus indicadores, aunque no se puede considerar que ésta sea la panacea del desarrollo.

En perspectiva, el estudio de la experiencia, tanto de la República Popular China como de la República Socialista de Vietnam, permite analizar el caso cubano y nos permite concluir que las entradas de IED en Cuba no han contribuido, como en el caso chino y vietnamita, con el crecimiento y desarrollo económico del país como se esperaba.

Las características de la IED en Cuba

La actualización del modelo cubano, en lo relacionado a las IED, ha logrado atraer hacia diferentes sectores este tipo de inversión, sin embargo, aún queda mucho por hacer en cuanto al marco legal y a la creación de incentivos para atraer dichos flujos. La legislación referida a la Inversión Extranjera Directa (IED) en Cuba es la Ley núm. 77 del año 1995 y el Acuerdo 5290 del 2004, estipulado por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros.

Los directivos del área de la Inversión Extranjera del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión extranjera cubanas han expuesto las razones vigentes para atraer negocios con fuentes extranjeras, entre ellas:

- Complemento a los esfuerzos nacionales desplegados para alcanzar niveles elevados de desarrollo económico y tecnológico en los sectores y regiones que el país ha priorizado.
- Búsqueda de nuevos mercados de exportación, tecnologías competitivas y financiamiento (fundamentalmente a largo plazo).

El 18 de abril del 2011, en el Sexto Congreso del Partido Comunista de Cuba, se aprobaron los lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, con respecto a la inversión extranjera; entre otros aspectos se plantearon los siguientes:

- Garantizar que en la atracción de la inversión extranjera se satisfagan objetivos como: acceso a tecnologías de avanzada, métodos gerenciales, diversificación y ampliación de los mercados de exportación, sustitución de importaciones y aporte de financiamiento externo, a mediano y largo plazo, para la construcción del objetivo productivo y capital de trabajo, así como el desarrollo de nuevas fuentes de empleo.
- Promover la creación de zonas especiales de desarrollo que permitan incrementar la exportación, la sustitución efectiva de importaciones, los proyectos de alta tecnología y desarrollo local, y que contribuyan con nuevas fuentes de empleo.
- Promover, siempre que se justifique económicamente y resulte conveniente, el establecimiento de empresas y alianzas en el exterior que propicien el posicionamiento de los intereses de Cuba en los mercados externos.

Cuba, como una plaza de inversión, sigue ofreciendo las mismas garantías iniciales desde los años 90, sin embargo, ese no ha sido un proceso exento de dificultades expuestas por muchos socios que han cerrado contratos, tropiezos propios del tamaño de la asociación, de la rama en que se desarrolla y del país que se trate. Algunas de las ventajas como plaza de inversión están referidas a:

- Repatriación de dividendos libres de impuestos.

- Impuesto sobre utilidades de 30% y 25% sobre nómina salarial.
- Incentivos que se evalúan de acuerdo a cada negocio, su monto y la actividad donde se invierten.

Se mantienen fuertes relaciones bilaterales por parte de Cuba, ya que se han suscrito un total de 62 acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones respecto a 71 países y 11 acuerdos para evitar la doble imposición.

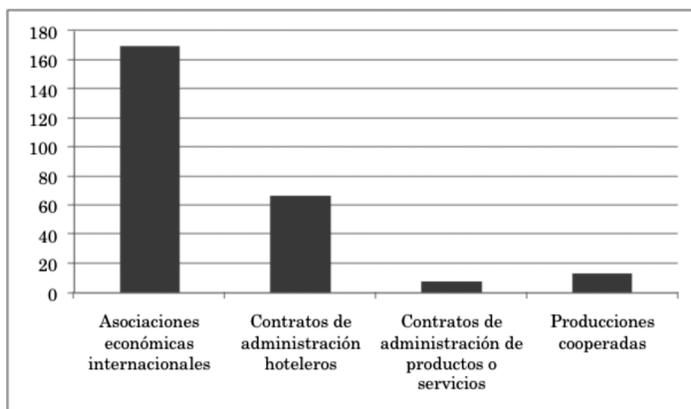
El marco legal en el que se definen las prerrogativas y garantías de los inversionistas extranjeros, los regímenes laborales e impositivos, los posibles destinos de la inversión y las diferentes modalidades de negocios, están registrado en el Art. 12 de la Ley 77, donde las inversiones extranjeras adoptarían alguna de las formas siguientes:

- Empresas mixtas.
- Contratos de asociación económica internacional donde se incluyen los contratos a riesgos que son mayoritarios (Gráfica 18).
- Empresas de capital totalmente extranjero.

El Acuerdo 5290 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, de noviembre de 2004, adjudica nuevas modalidades a la inversión extranjera, ampliando la posibilidad de desarrollar la actividad en el territorio nacional y constituyendo una mayor apertura internacional. Estas variantes quedan conformadas por los siguientes contratos:

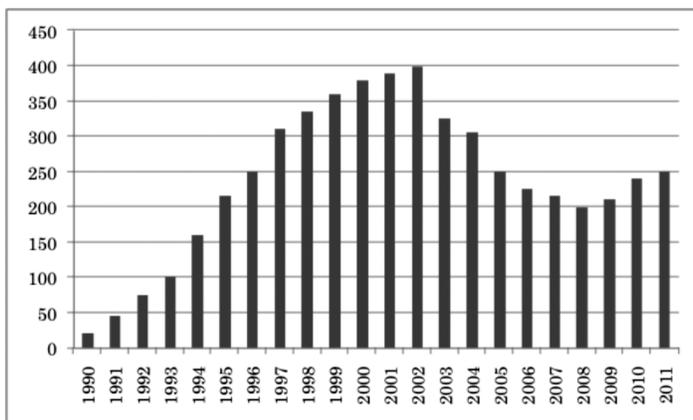
- Contratos de administración hotelera.
- Contratos para la producción cooperativa de bienes o la prestación de servicios.
- Contratos de administración productiva o de servicios.

Gráfica 18. Total de negocios en la Inversión Extranjera Directa en Cuba, al cierre de 2011.



FUENTE: Estimaciones con base en documentos de trabajo del Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, 2012.

Gráfica 19. Número de Asociaciones Económicas Internacionales en Cuba, 1990-2011.



FUENTE: Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, varios años.

La reducción del número de negocios en las asociaciones económicas internacionales, es un hecho evidente (Gráfica 17). El número de Asociaciones Económicas con el Capital Extranjero (AECE) había tenido una tendencia creciente hasta el año 2002, a partir de 2003 se produjo una disminución sistemática en el número total de las mismas. En ese descenso influyeron varios factores, destacándose el no cumplimiento del objeto social aprobado, las pérdidas en los balances financieros de algunas entidades, el no honrar las cifras de exportación acordadas a otro mercado y un giro de las inversiones hacia nuevos socios extranjeros, como fue el caso de Venezuela, China y Brasil.

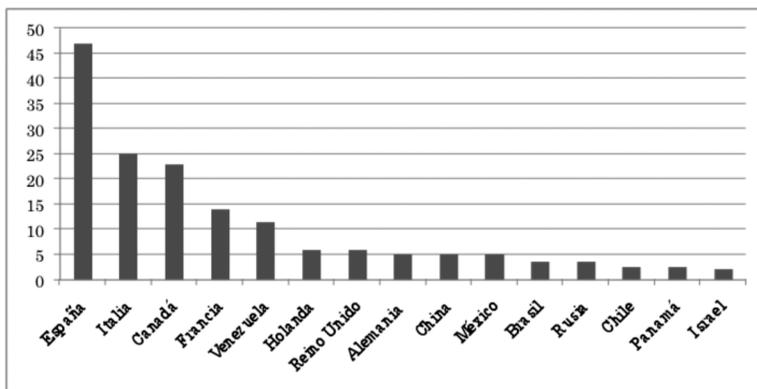
No obstante, a partir del año 2010 la tendencia hacia la disminución relativa del número de estas asociaciones internacionales se revierte; ya en 2011 el número de asociaciones alcanzó números similares al año 2005.

Cuba es un país que está sujeto a una ley estadounidense que trata de impedir el flujo de recursos de IED hacia la isla y que pasa por la evaluación del llamado “riesgo-país”. El monto que se recibe por esta modalidad adquiere importancia superior de la que pueda derivarse de una simple comparación cualitativa con los flujos de inversión hacia otros países de la región.

A partir del año 2007, una gran parte de las empresas extranjeras aprobadas fueron con la República Bolivariana de Venezuela, posteriormente se agregan otros países como Brasil. El comportamiento de estos negocios ubica a los principales socios extranjeros de Cuba en España, Italia, Canadá, Francia y Venezuela (Gráfica 20).

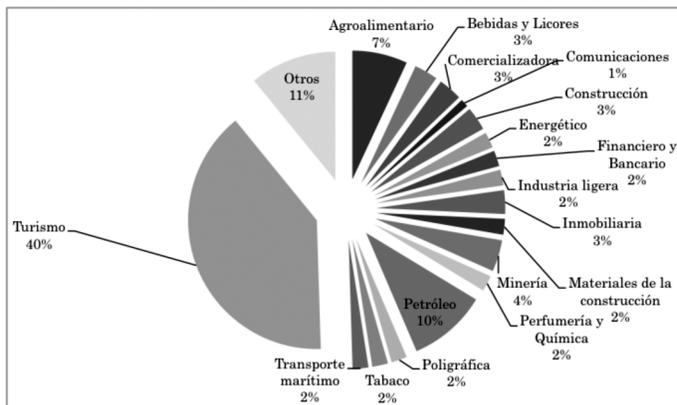
En la estructura de las empresas extranjeras, por sectores, el mayor porcentaje está vinculado al turismo, al petróleo, a los acuerdos en el área agroalimentaria y en menor medida a los acuerdos en otras esferas como la construcción, transporte y comercialización, entre otros (Gráfica 21).

Gráfica 20. Asociaciones económicas internacionales de los 15 principales países inversionista en Cuba, en 2011.



FUENTE: Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, varios años.

Gráfica 21. Participación porcentual de los negocios atendiendo al sector de destino, 2011.



FUENTE: Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, varios años.

Resulta significativo que en las áreas de mayor valor agregado o en las de alta tecnología los negocios aún son mínimos, pese a que uno de los activos más importantes de Cuba es la preparación de sus recursos humanos. Los países en desarrollo que en las últimas décadas han avanzado en su participación en el comercio mundial, lo han hecho siempre con fuertes negocios en la alta o media tecnología.

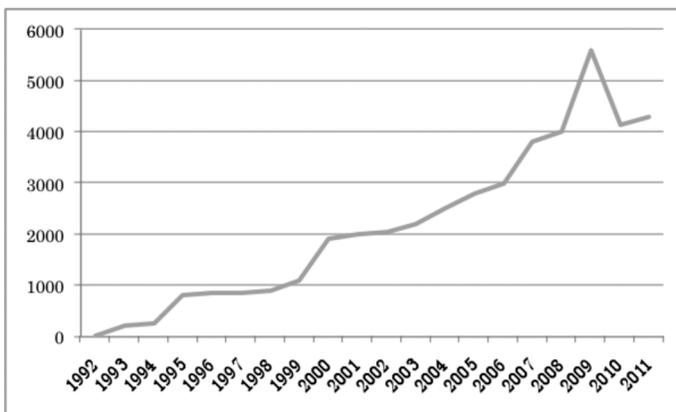
La presencia de los capitales extranjeros en Cuba ha sido muy positiva, ya que a pesar de la cantidad de negocios que estaban funcionando, estos han alcanzado un proceso de maduración con resultados favorables. Por ejemplo, las Asociaciones Económicas Internacionales han aumentado constantemente sus indicadores de ventas totales de bienes y servicios, que en los primeros nueve meses del año 2011 sumaron más de 4,556 millones de dólares (Gráfica 22), sus exportaciones ascendieron a más de 3,005 millones, mientras los ingresos directos al país totalizaron unos 561 millones de dólares (Gráfica 23).

En las asociaciones económicas internacionales existe una gran concentración, es decir, no más de siete negocios establecidos representan más de 80% de las ventas, por ende de las exportaciones. Esas empresas se localizan principalmente en las actividades de producción con níquel, tabacos, cítricos, bebidas, turismo, petróleo y servicios de comunicación.

En la casi totalidad de aquellas áreas productivas donde Cuba presenta sus mejores resultados económicos o de exportación, hay de una u otra forma la presencia de capitales extranjeros, lo cual debe servir como brújula para que se pueda avanzar aún más en este tipo de negocios, incluso en áreas sensibles para la población o en áreas del consumo.

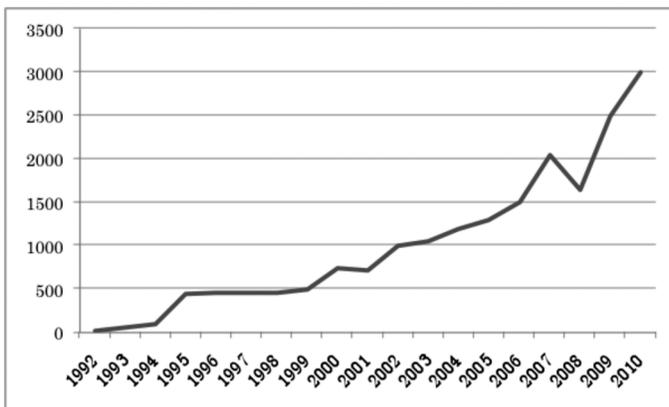
La generación de ingresos en divisas, por concepto de exportaciones, ha experimentado un crecimiento sostenido acorde con la política de los lineamientos del Partido y del Estado, sobre todo con respecto a la promoción de las exportaciones cubanas y

Gráfica 22. Ventas de bienes y servicios de las asociaciones económicas internacionales (millones de pesos).



FUENTE: Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, varios años.

Gráfica 23. Exportaciones de bienes y servicios de las asociaciones económicas internacionales (millones de pesos).



FUENTE: Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, varios años.

para maximizar el ingreso de divisas. Todo eso ha sido dado por la alta dependencia externa de la economía cubana que obliga a la adquisición de una gran gama de productos en el mercado internacional, entre ellos los alimentos, que además han tenido un aumento considerable de sus precios. Cuba, como parte de su política económica, mantiene una lista de prioridades:

- Turismo: proyectos asociados a la construcción de nuevas capacidades de alojamiento en el centro y oriente del país; creación de infraestructura extrahotelera, especialmente el desarrollo de nuevos campos de golf, marinos y parques acuáticos.
- Minería y petróleo: proyectos asociados a la exploración a riesgo del petróleo, especialmente en la zona exclusiva del Golfo de México; al aprovechamiento y desarrollo de las serpentinas (mineral saprolítico) así como de las colas negras y rojas de níquel; y a proyectos asociados a obras de reconocimiento geológico y prospección a riesgo, de yacimientos minerales, en especial yacimientos de oro, cobre y zinc.
- Infraestructura: proyectos para la construcción de infraestructura para la exploración a riesgo de petróleo, níquel y otros yacimientos minerales; proyectos para la construcción de hoteles; y proyectos de desarrollo de obras de construcción para el desarrollo de vialidades.
- Agricultura: desarrollo de la logística de acopio, beneficio, tratamiento de postcosecha y distribución; y al desarrollo de sectores no tradicionales como el turismo ecológico y el agroturismo.
- Industria del envase: se promueve el desarrollo de proyectos que estimulen la producción de envases, entre ellos de envases de aluminio, cajas de cartón, envases de vidrio, envases de polietileno y prolipropileno.

Experiencias necesarias para Cuba

Hay diferencias importantes en la evolución de la Inversión Extranjera Directa de Cuba en relación con China y Vietnam, sin embargo, la característica observada en las transformaciones económicas o reformas implementadas en esos dos países es que partieron de condiciones económicas y políticas similares a las que presenta Cuba. Efectivamente, en China y Vietnam se trató de transformaciones desde el socialismo, de economías subdesarrolladas que no lograron resolver sus problemas con la planificación centralizada y con el modelo clásico socialista europeo, y que además sus reformas fueron conducidas desde el Partido Comunista de ambos países (como se hace actualmente en Cuba).

Principales similitudes observadas en los procesos de transformación en China y Vietnam, de interés para el caso cubano

El examen realizado de las experiencias de China y Vietnam permite identificar un grupo de elementos que son comunes en ambos casos y que han sido clave en los éxitos de sus reformas, por lo cual son de especial interés para el caso cubano. En los procesos de transformación producidos en China y Vietnam cabe observar varias similitudes:

- El importante papel que las transformaciones agrícolas tuvieron en el incremento de la producción y la productividad del sector.
- La eliminación o las transformaciones de las empresas públicas ineficientes, a través de la cooperativización, privatización o uniones con el capital extranjero en busca de competitividad internacional.

- Un impacto positivo sobre el crecimiento económico originado por la apertura a diferentes formas de propiedad.
- Un marcado incremento del crecimiento económico y la eficiencia de la economía derivados de la ampliación de las relaciones monetario-mercantiles, especialmente el papel del mercado sobre la base de un plan indicativo estratégico.
- Una amplia apertura externa que elevó los montos de ingresos anuales de capitales extranjeros con su consiguiente impacto en las exportaciones de esos países y las reservas monetarias internacionales.
- La mejoría constante del clima macroeconómico de sus economías, que se expresa en el incremento promedio de crecimiento del PIB, crecimiento económico que estuvo acompañado de una fuerte reorganización institucional, en especial del sistema financiero.
- La elevación constante del consumo individual a través del otorgamiento de créditos e incrementos de salarios, entre otros incentivos a la población.

En cuanto a las regularidades o similitudes de ambos países respecto a las políticas para la atracción de capital extranjero cabe señalar:

- La implementación de distintas variantes y restricciones para la atracción de capital extranjero, pero con mucho pragmatismo.
- La legislación para la inversión extranjera directa se ha modificado regularmente de acuerdo al avance de estos negocios.
- Se han planteado incentivos fiscales muy favorables que han motivado la inversión extranjera en un terri-

torio determinado o en un sector con necesidad de un despegue económico.

- Se estimulan las inversiones de chinos y vietnamitas de ultramar.

Vemos que de modo particular cada país ha asumido medidas específicas que han alentado la inversión extranjera, el crecimiento y el desarrollo económico. Cabe destacar aspectos propios en el caso de China:

- El peso que tiene la IED dentro de las fuentes de financiamiento de las inversiones en China, donde es evidente que esas inversiones se conciben como un complemento de las fuentes nacionales de financiamiento.
- Inicialmente el gobierno chino limitó el periodo de duración de las asociaciones con capital extranjero de 10 a 30 años y luego se amplió a un lapso de 50 y 70 años.
- Actualmente se concibe el acceso directo de las empresas con inversión extranjera al mercado interno y externo, aunque en una fase inicial funcionaron sólo “empresas puentes”, para facilitar los vínculos con otras entidades dentro del país.
- Las empresas con participación de capital extranjero en China seleccionan a sus trabajadores partiendo de la libre contratación.
- A los empresarios extranjeros que reinviertan sus ganancias por un periodo mínimo de tiempo se les devuelve un alto porcentaje del impuesto a la renta aportado con antelación, pero si los reinvierten en sus empresas por un periodo de operación mayor para aumentar las exportaciones o para introducir tecnologías avanzadas, pueden obtener una devolución total de impuestos sobre la renta, pagado por la parte reinvertida.

- Se ofrecen facilidades a las empresas que se dediquen a la agricultura, silvicultura o se instalen en regiones remotas o subdesarrolladas a las que se les libera de todo tipo de carga tributaria durante un periodo dado.
- Existen gravaciones y exenciones del impuesto a la renta, en determinados plazos y para determinadas actividades que se quieran desarrollar, especialmente en obras de infraestructura, como la construcción de puertos o que propicien el acceso a tecnologías de punta.

En el caso de Vietnam también hay que destacar ciertas medidas que propiciaron la IED y el crecimiento económico:

- Los contratos de construcción-operación-transferencia, como una variante utilizada para atraer grandes montos de capital, fundamentalmente para la construcción de obras de infraestructura.
- Amplias garantías al inversionista extranjero para la repatriación de su parte en los beneficios del negocio, los pagos por transferencia tecnológica u otros servicios. Incluso se autoriza a los inversionistas y trabajadores extranjeros a comprar viviendas mientras permanezcan en el país.
- Cabe destacar el reintegro del país a los organismos internacionales, entre ellos su vínculo con el Banco Mundial, lo que le ha permitido acceder a importantes préstamos.

Y bien, ¿qué se puede aprender de estas experiencias asiáticas, para un proceso cubano que incluya un papel más protagónico en la utilización creciente de capitales extranjeros? Consideramos que hay algunos aspectos a rescatar y que permitirían mejorar los problemas de financiamiento y crecimiento econó-

mico del país. Las autoridades cubanas deben tener en cuenta que los recursos financieros externos son escasos y se dirigen a las economías en desarrollo, pero especialmente a las economías asiáticas, no sólo por las facilidades otorgadas por cada país en particular, sino porque el Sudeste Asiático está siendo la zona más dinámica del mundo en la actualidad y así se proyecta en los próximos años. No obstante, cabe subrayar algunas medidas que lleven a mejorar el acceso de la IED a Cuba:

- La legislación cubana relacionada con los capitales extranjeros es muy amplia y recoge elementos que pudieran ser atractivos para una llegada significativa de capitales extranjeros, sin embargo, no se observa la voluntad del gobierno en utilizar abiertamente y de manera importante esta variable, al menos en el corto plazo, pese a que el proyecto nacional de “Lineamientos económicos y sociales” refleje la necesidad de lograr recursos externos por la vía de la inversión extranjera directa.
- La participación del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera de Cuba y la legislación que ampara las inversiones extranjeras, no bastan por sí mismas para intentar estimular la atracción de inversiones. La experiencia asiática muestra que el resto de las instituciones del país se deben alinear con este objetivo, facilitando y no entorpeciendo el avance de estos recursos.
- Hay áreas de negocios, como los de infraestructura, que requieren de extensos periodos de recuperación del capital invertido, de ahí que es necesario implementar políticas de exención fiscal durante tiempos definidos o admitir que sean empresas 100% extranjeras, durante un periodo determinado.

- Sería conveniente limitar el uso de la discrecionalidad en la aprobación de los negocios, a la vez que se publiquen las licitaciones que es necesario llevar a cabo.
- Debe estimularse la entrada de capitales extranjeros de cubanos residentes en el exterior, a la vez que se permita a empresarios privados cubanos asociarse con empresarios extranjeros, en negocios de pequeño y mediano tamaño.
- Podría estudiarse e implementarse la incorporación de Cuba a los organismos financieros internacionales.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL. *De la planificación centralizada a la economía de mercado*. Informe sobre el desarrollo mundial, Washington, D. C., 1996.
- CASTRO, Elvira. “Sobre la reforma económica y la inversión extranjera en China”, *Economía y Desarrollo*. Vol. 118, núm. 2 (diciembre), 1995.
- CASTRO, Elvira y Macías, Magalys. “El entorno económico y la inversión extranjera en Vietnam”, *Economía y Desarrollo*. Núm. 2, 1996.
- CEPAL. *Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico: el vínculo con China*. Segunda cumbre empresarial China-América Latina, Harbin, Heilongjiang, China, 2008.
- COUBERT, Julien. “Voluntad con ojos rasgados”, *Bohemia*. Núm. 19, Cuba, 1987.
- DÍAZ VÁZQUEZ, Julio y Eduardo Regalado. *China: el despertar del dragón*. Editorial Ciencias Sociales, Cuba, 2007.
- DOMÍNGUEZ, Jorge, Omar Everlery Pérez Villanueva, Mayra Espina Prieto y Lorena Barberia. *Foreign Direct Investment in China, Vietnam and Cuba*. Cuban Economy and Social Development.

- The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University, USA, 2012.
- FERNÁNDEZ, Miriam. *Situación actual y perspectivas de la economía china y potencialidades de sus relaciones con América Latina y el Caribe*. Facultad de Ciencias Económicas, Caracas, 1993.
- FOREIGN INVESTMENT AGENCY IN VIETNAM. *Statistical Handbook in Vietnam*. Vietnam, 2011.
- FRANCHINI GÓMEZ, Jorge Alberto. *La Inversión Extranjera Directa en China. Una interdependencia controlada*. Economic and Social Survey of Asia and the Pacific. Tailandia, 2011
- FRENCH-DAVIS, Ricardo y Helmut Reisen. *Los flujos de capital y el desempeño de la inversión: una síntesis*. Resultado de la investigación entre el Centro de Desarrollo de la OCDE y la CEPAL, 1997.
- GONZÁLEZ, Juan. “China: comercio exterior y crecimiento económico en el camino al mercado”, *Revista de Comercio Exterior de México*. Vol. 46, núm. 12 (diciembre), Bancomext, México.
- La AIF en acción: Vietnam. Bases para un crecimiento sostenido, <http://www.worldbank.org/ida>
- MINISTERIO DE COMERCIO. Office of Information Management and Analysis. *Key Indicators for Asia and the Pacific 2008*. Statistical Handbook, Vietnam, 2010.
- . República Popular China. *Invest in China*. 2009 y 2011. www.fdi.gov.cn
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA. *Informes Anuales*. La Habana, Cuba, varios años.
- OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA. Beijing, 2009.
- PÉREZ VILLANUEVA, Omar Everleny. *Reflexiones sobre economía cubana*. Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2006.
- . *Cincuenta años de la economía cubana*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2010.
- HUANG, Qin Shi. *China 1997*. Editorial Nueva Estrella, Beijing, 1997.
- UNCTAD. *World Investment Report*. WIR, 2010.

- . “Non-Equity Modes of International Production and Development”, *Informe sobre las inversiones en el mundo 2011. Panorama General*. Nueva York, 2011.
- VILLEZCA BECERRA, P. A. “Las reformas en China y su éxito económico: una breve descripción”, *Observatorio de la Economía y la Sociedad de China*. Núm. 7 (junio), 2008, <http://www.eumed.net/rev/china/>
- WORLD BANK (discussion papper). Patterns of Direct Foreign Investment in China, 2002
- YUMING, Chen. *Oficina Comercial*. Embajada de China en Santiago de Chile, 2005.
- ZEMIN, Jiang. “Informe presentado ante el XV Congreso Nacional del Partido Comunista Chino, 12/sep/1997”, *Beijing Informa*. Núm. 40 (octubre), 1997.

ÍNDICE

Introducción general.....	7
Antecedentes históricos sobre el tratamiento de la inversión extranjera en América Latina previos a los procesos de liberalización (1955-1975) <i>Samuel Lichtensztejn Teszler</i>	15
La inversión extranjera directa en la era de la globalización <i>Omar Everlery Pérez Villanueva</i> <i>Albert Puig Gómez</i>	57
La Inversión Extranjera Directa en México (1980-2011) Aspectos cuantitativos y cualitativos <i>Samuel Lichtensztejn</i>	101
Inversiones extranjeras directas en los países de Europa Central. Transformación productiva y políticas industriales durante su transición sistémica <i>Albert Puig Gómez</i>	199
La inversión extranjera directa en economías asiáticas: experiencias necesarias para Cuba <i>Omar Everlery Pérez Villanueva</i>	233

Siendo rector de la Universidad Veracruzana
el doctor Raúl Arias Lovillo,

Inversión extranjera en países emergentes y en transición,

de Samuel Lichtensztejn (coordinador),

se terminó de imprimir en septiembre de 2013,

La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.

Se usaron tipos Century Schoolbook de 8:11, 9:12 y 10:14 puntos.

Formación y edición: Aída Pozos Villanueva.