

**AMÉRICA LATINA  
EN LOS OCHENTA:  
REESTRUCTURACIÓN Y  
PERSPECTIVAS**

**Juan Arancibia Córdova,**  
*coordinador*

**Patricia Olave Castillo,  
Raúl Ornelas Bernal, Saúl Osorio  
Paz, Berenice Ramírez López,  
Mario Zepeda Martínez**

MÉXICO Y AMÉRICA



## ÍNDICE

PRESENTACIÓN, <i>por</i> JUAN ARANCIBIA CÓRDOVA	7
INTRODUCCIÓN, <i>por</i> JUAN ARANCIBIA CÓRDOVA	11
REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA BAJO EL NUEVO PATRÓN EXPORTADOR, <i>por</i> PATRICIA OLAVE C.	21
i. A modo de introducción, 21; ii. Algunas precisiones acerca del carácter de la crisis en América Latina, 25; iii. Giro presionado hacia un nuevo modelo de crecimiento, 27; iv. La economía chilena, 32; v. La economía brasileña, 42; vi. La economía mexicana, 48; vii. La economía argentina, 58; viii. Conclusiones y perspectivas, 63	
NEOLIBERALISMO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA, <i>por</i> JUAN ARANCIBIA CÓRDOVA	67
Elementos introductorios, 67; 1. Crecimiento económico, empleo, distribución de ingreso y pobreza en los setenta, 69; 2. Crecimiento económico, acumulación y crisis en los ochenta, 72; 3. Conclusiones y perspectivas, 86	
APERTURA COMERCIAL Y TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA (MÉXICO, BRASIL Y CHILE), <i>por</i> BERENICE RAMÍREZ LÓPEZ	109
I. Consideraciones generales, 109; II. Importancia del sector externo en estas economías, 116; III. Política comercial y estructura productiva, 128; IV. A manera de conclusión, 141	
CAPITAL EXTRANJERO Y REESTRUCTURACIÓN EN AMÉRICA LATINA, <i>por</i> RAÚL ORNELAS BERNAL	165
IED y fuentes de financiamiento, 167; Desregulación en materia de IED, 173; IED y privatización, 180; IED y cambios en la planta productiva, 187; A manera de conclusión, 191	
EL SOBREENDEUDAMIENTO DE AMÉRICA LATINA Y SUS DEVASTADORES EFECTOS, <i>por</i> SAÚL OSORIO PAZ	203
1. La deuda externa. Determinantes. Los vínculos con la producción, 203; 2. Qué se entiende por sobreendeudamiento, 215; 3. Comprobaciones del sobreendeudamiento, 223; 4. Efectos directos en la producción, 231	
EL PLAN BRADY EN MÉXICO: ¿EL FIN DE LA INSOLVENCIA?, <i>por</i> MARIO ZEPEDA MARTÍNEZ	241
Introducción, 241; I. De Baker a Brady, 245; 1. La crisis del Plan Baker, 245; 2. La renegociación mexicana: ¿el fin de la insolvencia?,	

## CAPITAL EXTRANJERO Y REESTRUCTURACIÓN EN AMÉRICA LATINA

*La inversión extranjera en los años recientes*

**Raúl Ornelas Bernal\***

El capital trasnacional se encuentra en el centro de las transformaciones actuales de las economías y de las sociedades latinoamericanas. Teniendo como sustento las estrategias de globalización de las empresas trasnacionales, el capital extranjero ha sido elevado al papel protagónico por las modas ideológicas y *científicas*; bajo la forma de inversión extranjera directa (IED) estaría llamado a ser el principal agente de la reestructuración capitalista, al desarrollar economías eficientes, con los niveles de productividad y de calidad suficientes para competir y consolidar posiciones en el mercado mundial, fundando así la posibilidad de un desarrollo económico y social sobre bases duraderas. Los principales medios para alcanzar tales propósitos serían: el aporte de tecnologías modernas y *de punta*, la utilización de nuevos sistemas de administración y gestión productiva y la posibilidad de acceso a financiamiento y mercados externos

\* Este trabajo fue posible gracias a la colaboración de Alejandra Ramírez, que procesó parte de la información estadística; de Edgar Amador, que aportó información sobre las inversiones extranjeras estadounidenses y de María Eugenia Santillán, encargada del banco hemerográfico HERMES del IIEC, que realizó el seguimiento del proceso de privatización e inversiones extranjeras en 1990 y 1991. Los posibles errores son responsabilidad del autor.

para sus empresas y productos. Así, la IED se relaciona con los procesos centrales de la *transición* en América Latina: el financiamiento del crecimiento, la deuda externa, la exportación de manufacturas y la reestructuración productiva, problemas ya discutidos a lo largo del libro.

La reestructuración capitalista contemporánea está signada por un proceso fundamental: la agudización extrema del dominio de los capitales trasnacionales sobre el conjunto de la reproducción social. Las fracciones hegemónicas del capital controlan los aspectos cuantitativos —el producto, el comercio, etc.— y cualitativos —la información, los acervos de capital, el desarrollo y la aplicación de la ciencia y la tecnología— del proceso económico, quedando en condiciones de reorganizar según sus necesidades la economía mundial. Ello está conduciendo a una polarización creciente en cada país y entre las economías del mundo y las posibilidades de un desarrollo independiente —separado— de los circuitos internacionales de la valorización se reducen al mínimo para los países en lo individual. Así, la integración en diversos grados y aspectos aparece como la única vía hacia el desarrollo económico y social.

Los países latinoamericanos ven aunarse al antiguo problema de la deformación de sus estructuras económicas la destrucción acelerada de las bases económicas —y sociales— logradas en el periodo anterior y la reducción de los márgenes de maniobra frente al capital trasnacional, fracción que acentúa su importancia de manera decisiva. En esta perspectiva, la nueva articulación de América Latina con la economía mundial se caracteriza por tres procesos: la diferenciación entre los países de la región, donde los participantes son cada vez menos, una ofensiva generalizada en contra de la intervención estatal, y una exacerbación de la explotación de los recursos naturales y humanos de la región.

La IED está desempeñando un papel destacado en estos procesos, a consecuencia del agotamiento del mecanismo de la deuda externa y de la incapacidad de las estructuras económicas latinoamericanas para incorporarse a la competencia interna-

cional, así como de las estrategias adoptadas por los gobiernos de la región, caracterizadas por ceder la iniciativa del proceso económico y social al capital privado; en particular, se busca remover los *obstáculos* derivados de la intervención del Estado en la economía y fomentar la participación de los capitales transnacionales. Privatización, liberalización del comercio exterior y fomento de las inversiones extranjeras son las vertientes del proyecto *modernizador* que el gran capital aplica en la región latinoamericana.

En este trabajo pretendo mostrar las líneas generales del comportamiento de la IED en América Latina durante los años ochenta y establecer algunas tendencias sobre su evolución futura. Siendo ésta una primera aproximación al tema, no se pretende realizar una revisión exhaustiva, sino abordar el problema en la perspectiva de la nueva articulación con la economía mundial y del desmantelamiento de los mecanismos de la intervención estatal. El análisis hace referencia a una realidad muy heterogénea, las economías de la región, por lo que se maneja un nivel esquemático, planteando aspectos generales, y por ello comunes a todos los países; las estadísticas se centran en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, tanto por su peso en las variables macroeconómicas como por ser representativas de los distintos procesos que viven las economías latinoamericanas.

#### IED Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Desde la perspectiva de las economías latinoamericanas, la preeminencia de la inversión extranjera en la reestructuración se relaciona con el agotamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento del desarrollo económico; en particular, el mecanismo del endeudamiento externo alcanza sus límites (económicos y sociopolíticos) en la década de los ochenta, por lo que su replanteamiento interesa tanto a acreedores como a deudores.

A partir de una relación de fuerzas favorable, el capital fi-

nanciero ha planteado *soluciones* que no afecten sus intereses, sus ganancias. Tras la crisis deudora desatada en 1982, la banca internacional ha adoptado actitudes más cautas frente a los países subdesarrollados; la política global es de reducción de los créditos, destinando mayores recursos a fondos preventivos (ampliación del capital de base y de las reservas de préstamos perdidos); los recursos frescos se aportan bajo la supervisión del FMI y se dirigen a cubrir las necesidades del intercambio y del pago de la deuda, son créditos *atados*, de escaso impacto en el cambio estructural, son recursos para la circulación más que para la producción.

Los prestamistas internacionales se muestran poco proclives a invertir en la transformación de las economías de América Latina, su interés fundamental radica en evitar una ruptura en el sistema financiero, por lo que destinan préstamos al refinanciamiento de la deuda,<sup>1</sup> y en menor medida al financiamiento del intercambio comercial de la región con el resto del mundo, operación de menores riesgos que la inversión productiva.

La tendencia para el futuro inmediato es la venta de los créditos existentes en el mercado secundario (*swaps*) y/o su canje por instrumentos más atractivos, garantizados por el gobierno de Estados Unidos en el marco del Plan Brady y, más recientemente, de la Iniciativa para las Américas. En síntesis, no más créditos para la producción, sino fomento de la IED.

Las renegociaciones en curso presentan una arista de crucial importancia para las posibilidades de unificación de los deudores: en tanto la deuda pasa a ser garantizada por agentes públicos, en particular por la Reserva Federal de Estados Unidos y por los organismos financieros internacionales, se agravan las implicaciones políticas y económicas de una moratoria, sea

<sup>1</sup> El informe de labores del Banco Mundial señala que los créditos concedidos aumentaron 9.6% en 1990, pero los desembolsos efectuados decrecieron en 24%, alcanzando la cifra de 11 200 md. La diferencia surge de los menores montos de los créditos para las renegociaciones de la deuda externa.

colectiva o individual, pues el conflicto enfrenta Estados contra representantes de otros Estados, que sin duda tienen poderes coercitivos mayores y más efectivos que los de la banca privada. Asimismo, la existencia de los fondos de garantía de pago del principal y cierto número de meses de intereses desactiva la eficacia de la suspensión de pagos frente a la banca privada, que obtiene de estos fondos mayores márgenes de maniobra frente a las naciones deudoras del Tercer Mundo.

El sector externo, otra posible fuente de recursos para el desarrollo económico, no cuenta con el dinamismo necesario para hacer frente a las necesidades de inversión en América Latina. Son dos los procesos que erosionan su capacidad de arrastre: primero, los problemas derivados de la especialización en producciones sometidas a fluctuaciones de precios, dirigidas a mercados muy sensibles al ciclo y con términos desfavorables de intercambio, aunados a la ausencia de producción local de bienes de capital y tecnología, sectores que no son estimulados por las políticas económicas en boga. Así, cualquier expansión —y en mayor medida, cualquier transformación— de la actividad económica implica el crecimiento de las importaciones más que proporcional a los eventuales incrementos en las exportaciones.

En segundo lugar, los recursos generados por el esfuerzo exportador y la contracción de las importaciones son mermados de manera importante por el servicio de la deuda; la transferencia de recursos —erosión del ahorro interno— hacia los agentes acreedores ha sido un factor importante del estancamiento regional en los ochenta, expresado en la caída de los índices de la inversión y en la destrucción de las estructuras económicas locales. Aun cuando la transferencia neta de recursos se ha reducido entre 1983 y 1990,<sup>2</sup> los términos de las renegociaciones

<sup>2</sup> En 1983, la transferencia neta de recursos fue de 31 mmd sobre una deuda global de 356.7 mmd, para 1990 estos valores son 18.9 y 422.6. Datos de la CEPAL.

efectuadas no hacen pensar que el flujo hacia los acreedores disminuya lo suficiente para ser cubierto por el crecimiento modesto de las exportaciones y de la IED destinada a América Latina. Como lo muestra el caso de México en 1991, además de que serán muy pocos los países que logren ajustar sus cuentas externas, las inversiones extranjeras aparecen como el mecanismo para sostener la balanza de pagos y no la reducción de la deuda,<sup>3</sup> cuyo monto es insuficiente frente a la magnitud del desequilibrio comercial que se debe cubrir. Así, el crecimiento y la modernización conducen al desequilibrio externo, que es hasta cierto punto inevitable. Lo que interesa es de dónde se obtienen los recursos para financiarlo —hasta ahora, la IED— y, sobre todo, si la importación creciente posibilita la modernización —reconversión— de la planta productiva.

Las estrategias del capital trasnacional, consistentes en la redefinición violenta de las actividades de su interés y en garantizar la continuidad del pago de la deuda, se conjugan con los *proyectos* impulsados por los gobiernos de la región, caracterizados por la privatización, la liberalización del comercio exterior y la desregulación en materia de IED. Visto desde este ángulo, donde la deuda externa no es cuestionada de fondo sino tan sólo como un problema de solvencia, de capacidad de pago, queda claro que el único camino por seguir es la inversión del capital trasnacional. Tanto el comercio exterior como el endeudamiento tienen límites estrechos para contribuir a la transformación de las economías latinoamericanas. Los procesos de renegociación han significado sólo alivio temporal, una posposición de los pagos más que un ahorro sustancial. Los planes de mayor escala impulsados por el gobierno de Estados Unidos tampoco aportan salidas duraderas y que abarquen al conjunto de los países de la región: los 300 md ofrecidos por la Iniciativa para las Américas son mínimos frente a las

<sup>3</sup> Al respecto, véase en este mismo libro el artículo de Mario Zepeda.

Cuadro 1  
IED EN AMÉRICA LATINA  
(Millones de dólares de 1985 y porcentajes)

	Excluyendo swaps				Incluyendo swaps			
	1976-82		1983-89		1976-82		1983-89	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
México	10281	29.0	7537	37.5	10281	28.4	10607	32.8
Brasil	17294	48.8	3890	19.3	18036	49.8	9315	28.8
Chile *	1692	4.8	782	3.9	1692	4.7	4129	12.8
Colombia	932	2.6	3610	17.9	931	2.6	3610	11.2
Argentina	3368	9.5	3251	16.2	3368	9.3	3390	10.5
Costa Rica	510	1.4	466	2.3	510	1.4	466	1.4
Ecuador	381	1.1	454	2.3	381	1.1	454	1.4
Venezuela *	-772	(2.2)	76	0.4	-772	(2.1)	309	1.0
Perú	758	2.1	72	0.4	758	2.1	72	0.2
Uruguay *	1005	2.8	-19	(0.1)	1005	2.8	-3	(0.0)
Total	35449	100	20119	100	36190	100	32349	100

\* No incluye reinversión de utilidades.

FUENTE: Fostering Foreign Direct Investment in Latin America, IIF, 1990.

necesidades reales, estimadas por la CEPAL entre 10 000 y 70 000 md anuales.<sup>4</sup>

Para describir el comportamiento reciente de la inversión extranjera en América Latina, consideramos diez países que concentran más del 90% de los flujos de capital; se ha acumulado la inversión anual, a precios de 1985, en dos periodos, 1976-1982 y 1983-1989, tomando como punto de ruptura la crisis de la deuda. En estos periodos, la diferencia de la IED recibida por la región es de sólo 9% (de 36 190 millones de dólares —md— pasa a 32 349), a pesar de la crisis y el estancamiento económico (véase el cuadro 1). La IED ha tendido a concentrarse en unos cuantos países: México, Brasil, Chile, Colombia y Argentina recibieron más del 86% de los flujos en el periodo reciente; a la par, ocurre una redistribución desfavorable a Brasil, que pasa

<sup>4</sup> *Excelsior*, 11 de mayo de 1991, p. 2f.

de captar casi 50% a sólo 29% en 1983-1989. Chile y Colombia son los países que muestran los mayores incrementos en la captación de inversión, pasando de 4.7 y 2.6% en 1976-1982 a 12.8 y 11.2 en 1983-1989 respectivamente. México sustituye a Brasil como el principal receptor en la región, alcanzando 32.8% de la IED en América Latina hacia 1989 (10 607 md entre 1983 y 1989). Argentina mantiene su cuota alrededor de 10%; los restantes países tienen un peso reducido, sin alcanzar ninguno 2% del total.

De acuerdo con datos del FMI, la cuota de América Latina en la IED mundial descendió de 12% en 1980 a 4.2 en 1987, y aunque a principios de los años noventa se nota una cierta recuperación, debido a la desregulación acelerada en México, Argentina e incluso Brasil, y a la consolidación de la experiencia chilena,<sup>5</sup> el surgimiento de regiones más atractivas —tanto económica como estratégicamente— para el capital trasnacional, como son Europa Oriental, la URSS y las regiones petroleras del Pérsico, plantea que la inversión extranjera continuará siendo insuficiente para superar los rezagos de América Latina. En particular, la posición deficitaria de Estados Unidos, principal inversionista en la región, muestra que el crecimiento de las inversiones será limitado: en el contexto de la formación del bloque económico *americano*, cabe preguntarse hasta dónde necesita el capital estadounidense al conjunto de los países y de las actividades económicas que comprende América Latina, es decir, se debe visualizar que el apuntalamiento de la posición de Estados Unidos en la economía mundial no requiere de un desarrollo extenso y equilibrado de las economías latinoamericanas, sino de una articulación intensa y polarizada de ciertas actividades (recursos naturales, provisión de mano de obra, cultivos de exportación, bienes de consumo durable, principalmente).

<sup>5</sup> En 1990, México recibió 3 722 md y Chile alrededor de 1 250 md, este último espera recibir 2 500 md en 1991, la mayor cantidad de IED en su historia.

Así, el financiamiento del desarrollo a través de la IED tiene límites importantes en relación con la magnitud de los cambios que requeriría un desarrollo autosustentado, con viabilidad en el mediano y largo plazo, si bien no debe dejarse de anotar que precisamente a partir de la acción del capital extranjero se están dando algunas transformaciones en las economías latinoamericanas.

Este flujo de capital no sólo es insuficiente desde el punto de vista cuantitativo —el monto de las inversiones—, sino también por el tipo de actividades que se impulsan. La reestructuración en curso está creando nuevos desequilibrios centralmente, como la agudización de la heterogeneidad estructural, pues se implantan islas —o archipiélagos— de actividades relativamente modernas e incluso algunas *de punta*, pero en un mar de atraso tecnológico, de economía subterránea y de declinación de las producciones destinadas al consumo final. El papel que el capital trasnacional asigna a sus inversiones en América Latina, basado en salarios bajos, explotación de los recursos naturales de acuerdo con los intereses de los inversionistas extranjeros y en especializaciones productivas *frágiles* en el mercado mundial, está reñido con un desarrollo más equilibrado que tienda a internalizar los procesos nodales de la acumulación de capital (nuevas actividades, desarrollo tecnológico, sector de bienes de capital), que promueva el progreso social (producción de satisfactores básicos, educación, salud, mejoramiento ambiental) y que dé posibilidades a la región de revertir las relaciones de dependencia en todos los terrenos respecto de los países desarrollados, particularmente de Estados Unidos.

#### DESREGULACIÓN EN MATERIA DE IED

El segundo aspecto que nos interesa destacar es el proceso de cambios en las legislaciones sobre la inversión extranjera. Aun si como explicación única de los flujos de IED es insuficiente, el tema de la regulación —o mejor, de la desregulación—, desde la perspectiva latinoamericana tiene una importancia central,

Cuadro 2  
RESTRICCIONES A LA INVERSIÓN EXTRANJERA

	<i>PROPIEDAD EXTRANJERA</i>	<i>SECTORES RESERVADOS AL ESTADO</i>
Argentina	Inversión 100% extranjera permitida en la mayoría de los sectores	Gas natural y petróleo, se otorgan concesiones a firmas nacionales y extranjeras
Brasil	Propiedad mayoritaria permitida en la manufactura	Petróleo, servicios públicos
Chile	100% permitida	Ninguno
Colombia	100% permitida en manufactura, minera y en la mayoría de los servicios	Ninguno
Ecuador	Hasta 49% en aseguradoras, banca comercial y financiera. Limitada a 25% en nuevas compras financieras en Quito y Guayaquil, en importadoras y ventas al detalle. Sin límite en agricultura, agroindustria, otras industrias, turismo, bienes raíces	Petróleo, servicios públicos
México	La IED mayoritaria está permitida en la manufactura, infraestructura agrícola, turismo. Se han suavizado las reglas para el control extranjero mediante arreglos con trusts	Petróleo, petroquímica básica, generación de electricidad, ferrocarriles, ciertos rubros de la minería
Perú	La propiedad extranjera mayoritaria está permitida en la manufactura pero las firmas deben transferir la propiedad a nacionales para obtener las ventajas comerciales del Pacto Andino	Servicios del Estado
Venezuela	Control extranjero mayoritario permitido en la mayoría de las manufacturas, transporte, comercio y servicios privados.	Petróleo, gas natural, mineral de hierro

## Continuación cuadro 2

SECTORES RESERVADOS A NACIONALES	REPATRIACIÓN DE GANANCIAS Y DE CAPITAL
Nuevas inversiones en la banca comercial	Sin restricciones
Minería, transporte, nuevas inversiones en la banca, farmacéutica	Varias restricciones, remesas de ganancias mayores a 12% del capital, están gravadas con tasas de 40 a 60%
Ninguno	Sin restricciones
El control de las compañías en el sector financiero está reservado en gran parte a nacionales	25% de la inversión puede ser transferida cada año, en la minería la cuota es un poco más alta. El capital puede ser reexportado libremente.
Medios de comunicación	Las ganancias pueden ser remitidas hasta por 30% del valor de la inversión, hasta 40% si al menos 40% del producto se exporta. Sin límite para el turismo o si al menos 80% del producto se exporta
Aerolíneas, afianzadoras, radio y televisión. La minería está reservada a firmas controladas por mexicanos	Sin restricciones
Bancos, aseguradoras, transporte, medios masivos de comunicación, propiedades en los 50 kms de la frontera	Las remesas de ganancias están prohibidas desde 1986, pero en ciertos casos son permitidas para el petróleo y el gas
Industrias básicas reservadas a empresas de propiedad mixta. En el sector financiero, la IED está limitada al 20%	Sin límites en la remisión de ganancias

## Continuación cuadro 2

<i>REQUERIM.DE CONT. DOMEST.</i>	<i>RESTRICCIONES A LAS IMPORTACIONES</i>	<i>CAMBIOS RECIENTES</i>
Autos	Los bienes de capital pueden ser importados libremente	Un nuevo régimen de IED fue establecido en octubre de 1989
Ninguno	Se requiere licencia	Cambios en la reserva de mercado y en la licencia de importación; nuevo código de protección a los derechos de propiedad intelectual; eliminación en mayo de 1990 de la centralización de las remesas en el Banco Central
Ninguno	Tarifas	
Ninguno	Se requiere licencia Programa especial de importación-exportación (Plan Vallejo)	Nueva Ley que permite a holdings extranjeros invertir en el sector financiero con más del 49%. Los requerimientos para las licencias han sido atenuados
Autos	Se requiere licencia para acceder al mercado cambiario oficial	Las principales restricciones a la importación fueron removidas en noviembre de 1990
En la industria automotriz	Licencias de importación (eliminadas casi por completo)	Regulaciones más flexibles fueron introducidas en mayo de 1989. La IED en la banca comercial será permitida
Para los regímenes especiales de importación, se requiere un contenido doméstico mínimo	Licencias de importación	Las restricciones sobre remisión de utilidades expiran en agosto de 1990
Algunos en el sector manufacturero	Se requiere licencia para reducción en los rubros	Un código más liberal para la IED fue decretado en enero de 1990. Producción conjunta con firmas extranjeras en petróleo y gas está contemplada, así como una mayor participación extranjera en el sector financiero.

en tanto los mecanismos reguladores son aquello sobre lo que los gobiernos de la región tienen algún control. La aplicación de nuevos marcos jurídicos tiene un papel importante en la redistribución de los flujos de IED, puesto que en una situación de crisis económica de la región latinoamericana y de restricción de las inversiones, éstas se orientan hacia los países que ofrecen mayores ventajas.

El cuadro 2 muestra un panorama general de la regulación para algunos países; tres temas son los centrales: las restricciones a la propiedad extranjera y a la participación de la IED en ciertos sectores; la regulación sobre repatriación de ganancias y de capital, y los requerimientos de integración nacional. Tres casos aparecen: en un extremo, la apertura total, sin regulaciones en ninguno de los rubros referidos, tales son los casos de Chile y Colombia; en el otro extremo, los países del Pacto Andino, Costa Rica, Venezuela y Uruguay, tienen algunas limitantes a la IED en recursos naturales, servicios públicos y financieros, y comunicaciones, entre otros sectores; a excepción de Venezuela, se imponen requisitos para la repatriación de utilidades y capital, así como barreras comerciales para la importación y requerimientos de integración nacional. Argentina, México y Brasil, gracias a su mayor desarrollo relativo, han podido aplicar una política intermedia, pues frente a la liberalización del comercio exterior y de las políticas de remisión de utilidades se han conservado algunos sectores como exclusivos para los nacionales.

Si bien existen estas diferencias entre las regulaciones de los diferentes países, el rumbo de los cambios, en marcha y/o proyectados, es hacia la mayor liberalización frente al capital extranjero, incluso en Brasil, que ha sido el país con mayores conflictos con el capital extranjero y los organismos financieros internacionales. México, por su parte, tiende a ingresar al primer grupo, impulsando un proyecto de desregulación acelerada de cara a la integración con Estados Unidos y Canadá. En la base de esta *sincronización* de las políticas económicas están la crisis

del Estado, que en América Latina ha sido el principal agente del proceso económico, y el ascenso de gobiernos fuertemente ligados al gran capital, impulsores de una política neoliberal. Los procesos actuales implican un cambio drástico en la relación de fuerzas sociales en cada país y están significando un giro total en las concepciones y los comportamientos de la intervención estatal, donde la iniciativa se cede al capital privado y la orientación fundamental es la integración con el mundo desarrollado; el bienestar social y, la integración entre los países subdesarrollados son objetivos de segundo orden para el proyecto dominante, que los hace depender de la relación más eficiente con las economías desarrolladas, quedando generalmente como letra muerta. Se asiste, pues, a la cancelación de la era del Estado interventor y al ascenso del capital trasnacional como el principal agente del proceso económico.

La avanzada de este proyecto es sin duda la experiencia de Chile, donde la dictadura de Pinochet destruye todos los límites —económicos, sociales— a la acción del capital extranjero; la vuelta a la democracia ha estado marcada por la continuidad del proyecto económico y se aprecia el éxito en las variables macroeconómicas, en los márgenes de negociación de la deuda. Frente a ello están las contradicciones entre los niveles de crecimiento y los bajos salarios, el desempleo, los regímenes laborales, es decir, que aun cuando hay una ligera recuperación de la participación de los trabajadores, los beneficios del crecimiento en su mayor parte son para los capitalistas; y, de manera central, destacan las dificultades para avanzar hacia una mayor integración y diversificación del aparato productivo, hacia el desarrollo de actividades que respondan a las necesidades sociales y aquellas que puedan insertarse de manera más duradera en los mercados externos. La agudización de los desequilibrios internacionales, alimentados por los déficit de Estados Unidos, será la prueba de fuego del proyecto aplicado por el capital trasnacional en Chile.

El caso de México, como se señaló, parece seguir los cauces de Chile, pues cada vez más el autoritarismo es la base de

sustentación del régimen político; el triunfo del PRI en las elecciones para renovar el parlamento en agosto de 1991 abre el camino a las reformas constitucionales que está demandando el capital transnacional en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. El carácter incipiente de los cambios impulsados desde 1982, y sobre todo en el mandato de Salinas, se refleja en los desequilibrios que genera el crecimiento de la economía, presiones inflacionarias, en la balanza comercial, etc.; la economía mexicana no parece estar lista para ingresar a un proyecto tan ambicioso como el TLC, por lo que la integración deberá cumplir con esa tarea pendiente, aumentando los costos de la modernización productiva: desempleo, quiebra de empresas, desarticulación de las cadenas productivas, mayor dependencia del exterior en todos los rubros.

Brasil es el país que se incorpora más recientemente a estos cambios; después de un periodo de *heterodoxia* y de enfrentamiento con los organismos financieros internacionales, el gobierno de Collor de Mello retoma el camino de la privatización y la apertura comercial, abriendo amplios campos para la inversión extranjera, pues Brasil es el país de mayor desarrollo relativo en la región y donde la producción local ha alcanzado niveles internacionales de competitividad. El mayor desafío para la experiencia brasileña es la existencia de fuerzas sociales muy poderosas que discrepan del proyecto neoliberal y que pueden revertir la situación si algún fracaso del grupo en el gobierno los lleva al poder, de ahí que la negociación con el capital extranjero sea especialmente cuidadosa y se impulsen vías alternativas a la integración con Estados Unidos: Brasil es el país con mayor diversificación en las fuentes de capital y en sus mercados, y encabeza la iniciativa del Mercosur.

En Argentina, el gobierno de Carlos Menem ha conseguido romper la resistencia del peronismo frente a las políticas aperturistas y privatizadoras, por lo que se renegoció la deuda en un esquema similar al mexicano, aunque con mayores reducciones del principal y el país comienza a reintegrarse al *selecto*

grupo de receptores de IED. El principal obstáculo en esta experiencia es el control en el mediano plazo de la inflación, que en más de un sentido sintetiza los resultados de la pugna socioeconómica entre los capitalistas y entre el capital y el trabajo.

Desde una perspectiva general se debe anotar el cambio radical de la actitud de los Estados, y por esa vía, de las sociedades, frente al capital extranjero. Basados en la experiencia del colonialismo y de las intervenciones económicas y políticas de los países desarrollados, los Estados latinoamericanos desarrollaron un pensamiento y un marco regulatorio que intentaba mediar los efectos desnacionalizadores de la inversión extranjera. Aun cuando el éxito de estas regulaciones fue muy limitado, contrasta con la actitud actual de los gobiernos de la región. La propiedad nacional de los recursos naturales, la reserva para los capitales locales de ciertas actividades estratégicas y el establecimiento de mecanismos de negociación en torno a las divisas, la transferencia de tecnología, la integración de cadenas productivas, etc., eran los pilares de la actitud predominante en los años sesenta y setenta. Ahora, cuando la IED es considerada la principal palanca del desarrollo económico, cabe preguntarse si los temores que dieron origen a un marco jurídico restrictivo eran infundados o han comenzado a serlo: las consecuencias de la desregulación en materia de inversiones extranjeras, que minan la soberanía nacional, no son un tema menor, de cara a la integración con la economía mundial.

En las siguientes secciones abordaremos el papel de la IED en la privatización y en el cambio estructural.

#### IED Y PRIVATIZACIÓN

La privatización es la vía fundamental que se está aplicando en el desmantelamiento del Estado interventor; como se señaló, la motivación fundamental del proceso radica en la decisión de ceder la iniciativa económica al capital privado y *redistribuir* el poder social y político en favor de los señores del dinero,

propósito que encuentra una de sus principales expresiones en el canje de deuda por activos.<sup>6</sup>

Los gobiernos de la región manejan dos argumentos para justificar la venta de las empresas estatales: reducir el déficit público y el endeudamiento externo.

La idea de la incapacidad del Estado para administrar eficientemente las empresas permea al conjunto de políticas de privatización aplicadas en América Latina. La falta de competitividad (por el proteccionismo, por los regímenes laborales) y la política de subsidios vía precios de los bienes y servicios de las empresas del Estado, resultan en déficit que son absorbidos por las finanzas públicas, que sería la causa central de la inflación, por lo que la venta de dichas empresas aliviaría las presiones inflacionarias mediante la reducción de la carga del Estado, además de proveer de recursos.

La privatización, en la segunda vertiente, también es un medio para reducir la carga de la deuda externa, pues las operaciones se realizan en buena medida a través de la conversión de deuda en capital (*swaps*), mecanismo que por las ventajas que ofrece estimula de manera importante los flujos de IED. Esta visión se completa con la oferta de destinar los recursos liberados por la privatización, a la atención de las necesidades sociales de los grupos de menores ingresos (Pronasol en México).

Es claro el reduccionismo del primer argumento, pues la intervención estatal en América Latina estuvo dirigida a incentivar al capital privado, dotándolo de infraestructura e insumos a bajo costo. En este terreno es ilustrativa la experiencia mexicana, pues el mayor grado de atraso se presenta en las empresas de capital privado, incluso extranjero, que

<sup>6</sup> Según datos de Latin Finance, en 1990 las privatizaciones significaron 5 mmd, frente a los 8 mmd de 1988; estas operaciones se concentraron en México (2 500 md) y en Argentina (2 300 md); *Excesior*, 30 de abril de 1991.

operan con tecnología obsoleta y que tienen un peso importante en la absorción de recursos (importaciones, créditos) y escasa participación en las fuentes de financiamiento (impuestos, exportaciones, IED nueva). Del mismo modo, es interesante el contraste de nuestra economía con la brasileña, en la cual, a pesar de las contradicciones y desequilibrios actuales, la intervención estatal pudo inducir grados de desarrollo mayores que en el caso de México. De cara a la integración con el mundo desarrollado, es evidente que sólo las empresas financiadas por el Estado pueden servir de contrapeso a la acción de las transnacionales y como garantes de márgenes mínimos de negociación con el exterior, puesto que el gran capital local muy raramente entra en competencia con el extranjero, tendiendo a ubicarse en sectores declinantes o de importancia menor en los países desarrollados.<sup>7</sup>

Por lo que toca al alivio de la deuda, es un proceso que cuenta con cierta viabilidad, *considerando que las relaciones de fuerza vigentes determinan que los términos actuales de la negociación son los únicos posibles para América Latina*. Aun así, los programas de conversión de deuda implican problemas que no pueden ser soslayados, presiones inflacionarias y sobre el déficit público, aspectos que los mismos gobiernos que impulsan la iniciativa tratan de paliar: una de las discusiones importantes en torno a los *swaps* es *cómo esterilizar* la entrada de divisas que conllevan;<sup>8</sup> además existen elementos que señalan

<sup>7</sup> La negociación del TLC norteamericano y la experiencia del tratado Estados Unidos-Canadá muestran la pertinencia de esta afirmación, particularmente clara en el caso del sector servicios donde la preeminencia norteamericana no puede ser mediada sino por la regulación estatal. Otro factor que se olvida es que en los procesos de industrialización del Oriente, Japón incluido, el Estado tuvo —y tiene— un papel fundamental, si bien la intervención a través de empresas no es el medio más socorrido.

<sup>8</sup> Este proceso fue particularmente claro en el caso de Brasil, donde las conversiones llegaron a 150 md mensuales, generando exceso de liquidez, y por ello, presiones inflacionarias; en México se produjo un fenómeno similar

a este mecanismo como una negociación desventajosa para nuestros países, desde el precio que se fija para las empresas y la forma en que es cubierto, hasta la pérdida de activos a cambio de muy poco: cierto alivio en la deuda y en las restricciones de los créditos. Para algunas corrientes del pensamiento social latinoamericano estas empresas, que simbolizan el esfuerzo de un largo periodo y que cuentan, algunas, con buenas perspectivas de rentabilidad, o bien deberían quedar en manos del Estado en función de su carácter estratégico, o bien al menos ser sujetos de una negociación más hábil, no sólo en términos de precio de venta sino de las formas de administración y el asegurar que contribuyan a la reintegración de las estructuras económicas.

El destinar los recursos obtenidos al gasto social no parece ser más que un objetivo propagandístico, orientado fundamentalmente a crear condiciones mínimas de gobernabilidad: en el contexto de una política de férreo control del gasto, se generan situaciones paradójicas donde las arcas públicas están llenas pero los recursos no se invierten productivamente, y por tanto no se asegura la reproducción de la riqueza, otro retorno a los principios *clásicos* de la economía: la riqueza emergiendo de la continencia, del atesoramiento y no de la inversión.<sup>9</sup>

---

entre 1986 y 1987, en ambos casos, los desequilibrios generados por la entrada masiva de divisas obligaron a la cancelación de los programas. En 1991 la situación se repite en Chile, véase "La creciente inversión extranjera en Chile presiona el tipo de cambio", en *Excelsior*, 29 de mayo de 1991.

<sup>9</sup> El Fondo de Contingencia de México es un ejemplo de ello. En un país donde la miseria aumenta rápidamente, donde las enfermedades de la pobreza empiezan a retornar, el Estado mantiene en su poder más de 25 billones de pesos (alrededor de 8 mmd), producto de las privatizaciones, para ser utilizados en caso de ser necesario un ajuste macroeconómico, debido al alza de las tasas de interés que paga la deuda externa o a la caída de los precios del petróleo; los recursos destinados al gasto social y al apoyo de los productores de escasos recursos han sido mínimos.

Desde el ángulo de la viabilidad del proyecto de desarrollo que impulsan los gobiernos de América Latina, el criterio de la privatización debería ser el carácter estratégico de las empresas, pero no —o no sólo— en función de la prefiguración de situaciones futuras sino a partir de la dotación de recursos naturales y de los grados de desarrollo actuales. Así, por ejemplo, la apertura del sector petrolero, que en sentido estricto es un sector tradicional, en México y Venezuela aparece como un error crucial, pues reduciría a cero los márgenes de sustentación de los proyectos en escala nacional: entregar las actividades estratégicas al capital extranjero significa cancelar toda vía alternativa de desarrollo que no sea la integración —asociación subordinada— con las economías centrales; y dadas las asimetrías existentes, la división del trabajo en la región —o dentro de los bloques— resultará desfavorable a las zonas de menor desarrollo, que tendrán que pagar su ingreso al Primer Mundo —si es que éste se produce, pues bien puede ser frustrado por una crisis entre los países más desarrollados— con la sobrexplotación de sus recursos naturales y humanos y con la perpetuación de la heterogeneidad extrema en sus economías y en sus sociedades.

El cuadro 1 muestra que el canje de deuda por inversión ha desempeñado un papel importante, ya que representó más de 12 mmd, casi 38% de la IED alojada por estos países entre 1983-1989; Brasil ha captado la mayor cantidad de inversión por esta vía, 5 425 md, seguido de Chile y Venezuela que recibieron la mayor parte de IED vía *swaps*, mientras que México efectuó operaciones por más de 3 mmd en el periodo 1983-1989; para los restantes países las conversiones no han tenido el mismo papel, aunque recientemente Argentina ha comenzado a utilizarlo en las privatizaciones.

En las primeras experiencias, las conversiones implicaban empresas de propiedad privada, pero en los últimos años la mayoría están destinadas a comprar activos estatales. La dirección del movimiento hacia la integración económica —completamente

favorable para los capitales de Estados Unidos—, sugiere que los *swaps* vivirán un nuevo auge,<sup>10</sup> a pesar de sus efectos contradictorios; por otra parte, se están convirtiendo en vehículo de la repatriación de capitales, aunque este movimiento no ha cobrado hasta ahora gran fuerza.

La privatización, a pesar de la importancia que le otorgan los gobiernos de América Latina, ha caminado a ritmos lentos, tanto por la situación deficitaria y de atraso productivo de la mayor parte de las empresas como por las dificultades que implica su venta al capital privado: cambios en las legislaciones, resistencia de los sindicatos, y aun el mismo monto de los desembolsos, ya que algunas son empresas de gran tamaño. Analizando el amplio espectro de las operaciones realizadas y proyectadas, podemos establecer dos tipos de comportamiento general.<sup>11</sup>

En primer término, la venta o la autorización para que el capital extranjero participe en empresas pequeñas y medianas que son rentables, en campos de actividad donde el rezago tecnológico no es tan grande —y puede no existir—, como en el caso de la petroquímica, los bienes de capital, en algunos países la electrónica. La IED es llamada a asociarse o a comprar las empresas buscando acceso a mercados externos, sistemas modernos de administración y la continuidad del desarrollo tecnológico; en términos cuantitativos, estas privatizaciones no tienen casi peso en el aporte de recursos, pero son importantes por cuanto se entrega total o parcialmente el control de aspectos cualitativos de la acumulación (actividades exportadoras, tecnología local). Esta vertiente podría no ser perjudicial si predomina

<sup>10</sup> En 1990, México realizó dos subastas de *swaps* colocando 3 500 md, en tanto que las privatizaciones en Brasil y Argentina se están realizando por esa vía de manera preponderante.

<sup>11</sup> La experiencia en el mundo muestra que los sectores más afectados por la privatización son banca, aerolíneas, telecomunicaciones y electricidad; datos de SHCP para 1988.

la asociación frente a la venta y si son creados los mecanismos para dar continuidad a los procesos de innovación, penetración en los mercados externos y difusión del progreso técnico en actividades conexas.

En el segundo caso, el grueso de las privatizaciones comprende grandes compañías estatales dedicadas a proveer de servicios públicos y a la explotación de los recursos naturales, todas ellas ubicadas en sectores estratégicos: petróleo, telecomunicaciones, generación y distribución de electricidad, minería, transporte aéreo y marítimo, ferrocarriles, puertos, carreteras, infraestructura y, en casos aislados, aeronáutica, energía nuclear, informática y otras actividades que cuentan con niveles internacionales de competitividad (la siderúrgica en Brasil). El cuadro 3 recoge las operaciones de privatización y de inversión más importantes en 1990 y 1991.

El otro elemento a destacar es el de las consecuencias inmediatas de la privatización, pues en muchos sentidos los argumentos del alivio a la deuda y de lograr mayor eficiencia en la gestión de las empresas están siendo desmentidos.

Las negociaciones para la venta de las empresas están marcadas por fuertes presiones para lograr las condiciones más ventajosas para el capital extranjero en torno a tres aspectos: el precio de las empresas, los plazos para cubrirlo y los descuentos en las operaciones de conversión. El caso de las privatizaciones de Entel y Aerolíneas Nacionales es ilustrativo de ello, pues el gobierno se obligó a venderlas a cualquier precio, y tras el cierre de las operaciones los beneficios fueron magros y no guardaron relación con el patrimonio enajenado.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Decepción ante la privatización argentina: "La calidad de los servicios en Argentina no ha mejorado notablemente bajo la propiedad privada aunque las tarifas se elevaron ciertamente... Cuatro meses después de 'vender' la aerolínea nacional, los compradores —principalmente Iberia de España— no han pagado todavía... quizá el peor ejemplo de la privatización argentina sea el sistema de autopista federal. Algunas compañías convinieron en mejorar

La propiedad privada de las grandes empresas no ha significado una mayor eficiencia, pues la magnitud de los rezagos y de las inversiones necesarias para abatirlos no han sido cubiertos por los nuevos propietarios. En un trabajo reciente Samuel Lichtenstein planteó que el interés del capital extranjero por adquirir estas empresas no era tanto el obtener ganancias de productividad o consolidar posiciones en el mercado mundial como la situación monopólica que crea para estos capitales el retiro del Estado: tal es la situación de las privatizaciones de Entel y Telmex,<sup>13</sup> de las aerolíneas, de las concesiones carreteras y ferroviarias, etc. Grandes inversiones de capitales en sociedad que desplazan al Estado y consiguen posiciones monopólicas en cada uno de los países —e incluso a escala regional—, tal es hasta ahora el resultado de las privatizaciones.

#### IED Y CAMBIOS EN LA PLANTA PRODUCTIVA

En las secciones anteriores anotamos algunos de los cambios en las estructuras productivas derivados de la penetración del capital extranjero. Ahora sólo destacaremos los cambios que se pueden detectar en la distribución sectorial de la IED; aislar el efecto *modernizador* de la inversión extranjera (aporte de tecnologías, desarrollo de nuevas actividades, reconversión de los procesos productivos) sólo es posible mediante un análisis por ramas e industrias, el cual escapa a los objetivos más modestos de nuestro trabajo.

Durante los años ochenta se observa el crecimiento de la IED en la formación bruta de capital fijo; las estimaciones que hemos hecho a partir de los datos del BID indican que entre

---

10 000 km de carreteras pero sólo han puesto unas casetas para cobrar peajes." *Excelsior*, 14 de marzo de 1991, p. 1f.

<sup>13</sup> Llama la atención el caso de las compañías telefónicas, pues el servicio no mejora y los planes de expansión descansan en el aumento de la tarifas: será el usuario quien deba financiar el mejoramiento de los servicios.

1980 y 1989 esta relación pasó de 4.15 a 28% en Chile; los valores para Argentina son de 3.12 a 11.75, Brasil de 2.2 a 1.38, Colombia de 0.71 a 7.4, Costa Rica de 4.65 a 10.19 y México de 4.16 a 6.9. Así, puede atribuirse al capital extranjero un papel cada vez más importante en los cambios producidos en ciertas actividades en las economías de América Latina, ya que es el agente que está implantando nuevos rubros y expandiendo o reactivando los existentes, frente a la reducción de las inversiones estatales y locales.

En esta situación, importa analizar el destino de la inversión para establecer las tendencias de la evolución inmediata, tanto en la integración de las cadenas productivas como en las especializaciones de las actividades exportadoras. En Argentina (62.4%), Brasil (74%), México (62.3%) y Venezuela (83.1%), la mayor parte de la IED se aloja en el sector manufacturero debido a las restricciones que existían para el ingreso del capital extranjero en otros sectores. En Chile y Colombia 48% de la inversión foránea se ubica en el sector extractivo, y la manufactura tiene un peso menor (21 y 40%, respectivamente). La IED en servicios es el rubro que crece con mayor velocidad en los años recientes, impulsado fundamentalmente por la desregulación de la actividad en bolsa, las privatizaciones bancarias y la apertura a la competencia externa. Otras actividades como el turismo, los transportes y las telecomunicaciones son importantes en dicho crecimiento. En México este proceso es interesante, pues aun antes de la apertura del sector bancario local a la competencia externa la cuota de los servicios en la IED para 1990 ascendió a 29% del total, mientras que en 1980 era de sólo 8.5%.<sup>14</sup> Esta cuota en Chile era de 29.2% en 1989, de 18.5 en Argentina (1987) y 16% en Brasil (1988). De cara a la desregulación en curso, la tendencia

<sup>14</sup> Si consideramos únicamente el flujo anual de 1991, tenemos que sólo 5.9% de la IED se destina a la manufactura y 84% a los servicios, sin incluir inversión en cartera (datos de Canacindra).

es la reducción de la cuota de las actividades manufactureras y el crecimiento de la participación de los restantes sectores, encabezados por el de servicios, como receptores de IED.

En general, no es posible hablar de un patrón común de integración con la economía mundial para el conjunto de América Latina, pues dependiendo de las actividades que resulten de interés para el capital trasnacional y del grado de desarrollo, se establecen formas diferentes de inserción, como lo muestran los trabajos sobre comercio exterior y cambios en la estructura productiva, incluidos en este libro. Con todo, para Brasil y México, las economías más importantes —y claves en muchos sentidos— de la región, la actividad industrial seguirá siendo el núcleo del proceso económico, tanto por las características de la división internacional del trabajo como por su peso en el producto y en las exportaciones; el gran riesgo que se enfrenta es ver desmanteladas las bases productivas existentes, en favor de la explotación de recursos naturales y de la implantación de industrias subcontratistas —maquiladoras— de las grandes trasnacionales.

La industria es el sector que puede lograr mejores condiciones de inserción en la economía mundial, si las políticas económicas se ocupan de fomentar su desarrollo, sosteniendo procesos de integración económica nacional e internacional duraderos y benéficos para los países latinoamericanos. Por ello, nos interesa establecer el rumbo del capital extranjero en la industria y cruzar esta perspectiva con los resultados del análisis sobre el cambio estructural en América Latina. Utilizamos los datos de la IED de Estados Unidos, considerando que es el principal inversionista en las economías más importantes de la región, exceptuando a Brasil.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Estados Unidos aporta 46% de la IED en Argentina, 48% en Chile, 75% en Colombia, 63% en México, 56% en Venezuela y 28% en Brasil, que recibe 15% de Alemania y 9.6% de Japón. (Datos del Instituto Internacional de Finanzas).

Entre 1980 y 1989 la cuota de América Latina<sup>16</sup> en la IED mundial de Estados Unidos pasa de 12 a 10%. Brasil es el principal receptor, con 37% de la cuota regional en 1989. Otros países que aumentan su cuota son Chile (2 a 2.6) y Colombia (3.8 y 4.8). La participación de Argentina y México se reduce de 9.4 y 22.6 a 6.6 y 17.9% respectivamente. Perú y Venezuela pierden importancia en estos años, 2.3 y 3.9 en 1989, y Panamá alcanza 20% por su carácter de centro financiero internacional.

El monto total de la inversión en la manufactura se distribuye de manera uniforme entre las ramas consideradas (véase el cuadro 4) a excepción de la química, que concentra 22%; la de equipo de transporte alcanza 15% en 1989. En Argentina, entre 1980 y 1989 la IED se redistribuye de manera importante, alojándose centralmente en la industria alimentaria (24%), la química (24%) y la de maquinaria no eléctrica (17%); la rama de equipo de transporte es la que ve disminuida su cuota de manera drástica, pasando de 25.8 en 1980 a 8.4% en 1989. En Brasil no ocurren grandes cambios de la distribución de la IED de Estados Unidos, siendo la industria de maquinaria no eléctrica la de mayor peso (20%). En México la industria automotriz es la que recibe montos crecientes de inversión, de 16.7 en 1980 pasa a 26% en 1989; la química recibe un porcentaje similar y la rama de productos metálicos es la que ve reducida su cuota (4.6%). Para Chile y Colombia no existen datos desagregados de la industria, pero se observa que los sectores extractivo y de servicios son los receptores principales de las inversiones estadounidenses desde 1989.

A pesar de que los niveles de agregación oscurecen los cambios más pronunciados, se observa que, en general, la IED se aloja en las actividades con mayor peso y de mayor dinamismo en las economías de América Latina: la industria de medios

<sup>16</sup> En estos indicadores se excluye la IED recibida en el Caribe, en los paraísos fiscales, por tratarse de fuertes inversiones financieras que distorsionan el proceso que estamos analizando, el de la IED en la industria.

de transporte, la química y la de maquinaria en los países donde la cuota de la industria es significativa, y los sectores extractivo y de servicios en aquellas economías de menor desarrollo relativo. En todos los casos se trata de actividades que controlan sus mercados internos y a lo largo de la década de los ochenta comienzan a destacarse por su éxito exportador. Sin embargo, sería poco riguroso aventurar conclusiones tajantes, dada la *heterogeneidad* con que se producen estos cambios: no es ni toda la industria ni todas las empresas las que consiguen revertir el atraso e insertarse eficientemente en el mercado externo; sólo un análisis más detallado puede mostrar hasta dónde son las empresas con capital extranjero las que alcanzan dicho éxito.

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN

##### *El curso actual y las alternativas posibles*

La tendencia general de las inversiones extranjeras en América Latina es la polarización entre los países y entre las actividades a las que se dirige. Aun en el marco de la integración económica internacional, que en el continente se expresa a través de la Iniciativa para las Américas, la IED tiene un comportamiento discriminatorio hacia los países de menor desarrollo. El carácter subordinado de nuestras economías implica de suyo un desarrollo desigual de las actividades económicas, lo particular —y lo más grave— de esta heterogeneidad de los años noventa es que ocurre cuando no existe contrapeso estatal: con todas las contradicciones e insuficiencias que se puedan señalar, es la intervención del Estado el factor que profundiza la industrialización, no sólo en América Latina sino en el Sudeste Asiático, al desarrollar las condiciones generales de la producción y aquellas actividades complementarias a la acción de las trasnacionales. Desde otra perspectiva, la alianza de clases que expresa el Estado nacional en cada país significó un *límite mínimo* a la penetración del capital extranjero, sustentando diversas experiencias de proyectos nacionales independientes, en mayor o menor grado, del mundo desarrollado. Éste es el centro

de la cuestión; la nueva heterogeneidad expresada en la estructura productiva lo que a nivel social y político está significando la modernización excluyente: la cancelación de los proyectos nacionales y la apuesta de subir a la locomotora del Primer Mundo como la *única vía de desarrollo para América Latina*.

Una segunda vertiente de esta heterogeneidad es la existencia de patrones diferentes de integración para cada país: además de la vocación exportadora, no hay rasgos comunes en las actividades que son el vínculo con el mercado mundial, el capital trasnacional tiene como teatro de operaciones al conjunto de la región y elige los puntos más atractivos para su actividad, sin interesarse en el desarrollo del resto de la economía.

En tercer lugar, el control social y político, la estabilidad macroeconómica y la desregulación en materia comercial y de inversiones son factores decisivos en las orientaciones de la IED hacia América Latina; no basta que un punto de la economía sea atrayente para el capital extranjero, se requiere que las condiciones generales estén bajo control. En ese sentido, las experiencias de Chile, y más recientemente la de México, muestran que el control de la inflación y de los conflictos sociales, en tanto ambos expresan las pugnas entre capital y trabajo y entre los capitalistas, ha sido requisito previo al flujo de las inversiones. El capital trasnacional está dispuesto a apuntalar las iniciativas de los actores sociales que asumen su credo: desregulación, destrucción de los límites sociales, integración de los espacios nacionales.

Nuestro recuento de la actividad del capital extranjero en América Latina arroja las siguientes conclusiones:

La actividad del capital trasnacional se limita a los sectores de mayor rentabilidad. Por una parte, actividades insertas en los circuitos internacionales de valorización, maquiladoras, grandes inversiones para elaborar bienes finales (automotriz) u obtener materias primas y energéticos, y empresas proveedoras de servicios, centralmente financieros (banca, bolsa, seguros, etc.), todas ellas competitivas internacionalmente, orientadas al mercado externo, pero cuya extensión y aporte de recursos

son insuficientes para las necesidades de las economías latinoamericanas.

Cuando el capital extranjero ingresa en las actividades que antes realizaba el Estado, fundamentalmente los servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad, transporte), se conforman estructuras monopólicas. Éstos no son campos de alta rentabilidad de cara a su posibilidad de insertarse en el mercado mundial, pero han resultado de interés por constituirse en proveedores únicos, con posibilidades de regular los mercados incluso a nivel regional, y de fundar su expansión en mayores precios y tarifas, en lugar de mayores inversiones.

Éste es un tema central en el debate acerca de las estrategias de apertura total frente al capital extranjero, pues en la medida en que los procesos de inversión obedecen a una lógica transnacional, su aporte a la superación de los desequilibrios y carencias de las economías huéspedes es escaso: por ejemplo, en términos de la integración de los aparatos productivos, se desarrollan segmentos de las cadenas de producción bajo la idea de que una especialización eficiente en el comercio exterior financiará las importaciones que demanda la actividad local. En realidad sólo se desmantelan las bases productivas locales en favor de la penetración de los productos extranjeros, puesto que los capitales transnacionales ejercen un control exclusivo sobre sus ventajas, como son la tecnología, el acceso al financiamiento y a los mercados externos, aquellas derivadas de la concentración y de la operación en escala internacional, etc., y el Estado no crea los mecanismos reguladores para obtener la difusión de tales ventajas. Las nuevas formas de penetrar en el mercado mundial, además del problema de su viabilidad en un plazo mediano, no alcanzan la magnitud necesaria para financiar las importaciones; lo mismo sucede en el plano de los montos de inversión, que son insuficientes para revertir el atraso de América Latina. En todo ello subyace el grave riesgo de depender del capital extranjero en los aspectos cruciales de la estrategia modernizadora: el esfuerzo interno se reduce al control social y político, a la modificación de las regulaciones

institucionales y al alineamiento internacional alrededor de los intereses hegemónicos, los de Estados Unidos.

Así, los alcances de la *modernización excluyente* derivada de privilegiar la actividad del capital extranjero no son la solución de los problemas del subcontinente; incluso cuando se puede poner en el activo del proyecto neoliberal mejoras en los agregados macroeconómicos (exportaciones, reducción del déficit público, crecimiento del producto), el *estilo* del desarrollo que se configura crea mayores desequilibrios que aquellos que trata de superar: la aceleración, así sea mínima, del crecimiento deriva en presiones inflacionarias sobre la cuenta externa, sobre la inversión; asimismo, existen situaciones sociales y políticas inestables que cuestionan la continuidad del proceso, pues los resultados del ajuste han desarticulado las sociedades y desgastado los sistemas políticos a tal punto que la integración continental se encara sin márgenes de maniobra importantes frente a Estados Unidos.

A ello debemos aunar los problemas mal llamados *marginales*, referidos a la sobreexplotación de los recursos naturales y humanos de la región, al retroceso de la identidad cultural de cada país y del conjunto frente a la adopción de otros códigos culturales.

Todo esto no quiere decir que el proyecto neoliberal para América Latina esté condenado al fracaso. El control de las variables macroeconómicas —centralmente la inflación— y la adopción de las políticas de ajuste, garantizarían un flujo constante de capital extranjero, nuevos créditos, IED e inversión en cartera, e incluso en ciertos casos la incorporación de nuevas actividades y nuevas tecnologías; en la medida en que ello suceda, los grupos gobernantes pueden seguir en el poder, ciertos rubros desarrollarse y la modernización continuar hasta alcanzar el punto de una nueva crisis, siempre en los límites de las contadas economías que pasen las pruebas de elegibilidad (México, Brasil, Chile, Argentina y dos o tres más). De lo que se habla es de los costos de ese proceso, demasiado elevados y en desproporción con los beneficios que traería para las sociedades de la región.

En buena parte, la viabilidad del neoliberalismo radica en la inexistencia de un proyecto alternativo a las redefiniciones actuales. Poco a poco comienza a abrirse paso la idea que niega la necesidad de un desarrollo económico a cualquier costo, de una modernización que sólo repare en lo económico y soslaye las necesidades sociales, tan acuciantes en América Latina.

Hasta hace unos años, la oposición al proyecto neoliberal se centraba en una condena de la integración con las economías desarrolladas y en la defensa de la intervención estatal como palanca del crecimiento menos desequilibrado, en una orientación más o menos autárquica; los límites de esta postura se mostraron en el fracaso de los planes heterodoxos de ajuste, pero, sobre todo, en su incapacidad de dar alternativas a los rumbos que ha tomado la economía mundial: ninguno de los gobiernos latinoamericanos, salvo el de Cuba, se ha atrevido a dar pasos efectivos hacia la integración regional.

La necesidad de integrar, de complementar las estructuras productivas deriva de un hecho ajeno a los designios locales: es una redefinición de la economía mundial determinada por las necesidades cambiantes de los capitales trasnacionales; por ello el intercambio, la interpenetración de las economías de América Latina es la primera condición para revertir las tendencias actuantes. En la reciente Cumbre Iberoamericana, el presidente cubano Fidel Castro formulaba con claridad este problema:

Frente a los grandes grupos que hoy dominan la economía mundial ¿hay acaso un lugar en el futuro para nuestros pueblos sin una América Latina integrada y unida?, ¿es que no seríamos capaces de ver si únicamente unidos podemos discutir con Estados Unidos, con Japón y con Europa?, ¿es que solo cada uno de nosotros puede enfrentar esa colosal tarea?... Las grandes potencias económicas no tienen amigos, sólo tienen intereses.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Discurso de Fidel Castro en la reunión inaugural de la Primera Cumbre Iberoamericana, en *La Jornada*, 19 de julio de 1991.

Los términos de la renegociación e incluso del pago de la deuda externa, donde los acreedores han logrado convertir el adeudo en el mejor instrumento para obtener mayores ventajas (liberalización comercial, canje de deuda por inversión, adopción de las medidas de ajuste que convienen al servicio de la deuda), los términos del comercio, donde la regulación de los mercados corresponde a los capitales trasnacionales y la apertura unilateral se considera como el primer requisito para *negociar* con cualquier país latinoamericano; y los términos de la IED, en que la norma que se exige es la apertura irrestricta, todo ello sólo se explica por la atomización de América Latina y *por la falta de vocación política de los gobiernos —pasados y actuales— para buscar en los hechos la integración regional.*

Entre los países latinoamericanos existe comunidad de intereses y mayores posibilidades de llegar a acuerdos mutuamente benéficos, problema que no es de buenas intenciones sino de asimetría de poder, de debilidad individual frente al capitalismo desarrollado y de comunidad histórica que sustenta proyectos económicos y sociales de escala suficiente para negociar con una relación de fuerza menos desigual frente a los capitales trasnacionales. Las perspectivas de la complementación económica son enormes, el obstáculo es la falta de un actor social que priorice la visión estratégica sobre el corto plazo: ni el Estado ni los capitalistas locales parecen interesados en un esfuerzo de tal naturaleza; sólo la liberación del potencial de nuestras sociedades, el establecimiento de regímenes democráticos, no sólo en las urnas sino también en los principales ámbitos de la vida social, aparece como alternativa al proyecto neoliberal.

En ese sentido, la integración con otras regiones no puede ser dejada de lado, sino que debe ser considerada como un factor de primer orden. El capital extranjero puede desempeñar un papel más constructivo en la economía regional si se consiguen acuerdos que garanticen los intereses y las ganancias de estos capitales a cambio de aportes significativos a la transformación de las economías latinoamericanas: provisión de tecnologías

y negociaciones para adaptarlas, creando bases locales de innovación; acceso recíproco a los mercados en igualdad de circunstancias; el desembolso de recursos frescos, reduciendo las conversiones de deuda por activos; modificar los términos del pago de la deuda, reconociendo la corresponsabilidad de acreedores y deudores y repartiendo equitativamente las pérdidas, etc. Y ello sólo será posible si se modifican las relaciones de fuerza vigentes.

Integración entre los países latinoamericanos y nuevas relaciones con los países desarrollados son las alternativas a la integración abrupta que impulsan los gobiernos. Regular la inversión extranjera con mayor habilidad, cambiando ganancias y garantías por creación de ventajas productivas de largo y mediano plazo, es una parte importante de dicha alternativa.

## Cuadro 3

---

*PRINCIPALES PRIVATIZACIONES Y/O PROYECTOS DE IED EN AMÉRICA LATINA*

---

**Argentina**

Venta de dos emisoras de TV. Venta de Entel (60% del capital), 214 md en efectivo, 380 md en valores y el retiro de 5 mmd de la deuda externa; la telefónica de España y Stet de Italia son las compradoras (diciembre de 1990). Iberia de España compra Aerolíneas Argentinas en 260 md, la mitad se pagará en 5 años.

Concesión de 25 años para líneas ferroviarias (11 200 km de vías) a un consorcio estadounidense-argentino; la Iowa Interstate Railroad de Estados Unidos y la Renfe de España participan en la concesión (febrero de 1991). Durante 1991 se concesionarán los 4 campos petroleros más ricos, se venderán empresas del sector energético (Segba, de electricidad, Gas del Estado, Yacimientos carboníferos fiscales) y del servicio portuario. Los recursos obtenidos se estiman en 1 500 md en efectivo y el retiro de 12 mmd de la deuda (abril de 1991). Inversión de 100 md del Banco Germánico de América del Sur en ingeniería financiera. Interés de Alemania para participar en transporte, comunicaciones, puertos, minería y petroquímica.

**Bolivia**

60 empresas, entre ellas plantas de leche, hilanderías, fábricas de cemento, de alimentos, el mayor ingenio azucarero, de metalmecánica, vidrio y otras. Las 12 mayores (petróleo, minería, electricidad, ferrocarriles, telecomunicaciones, almacenes aduaneros, y otras) deben firmar convenios de rendimiento para mantener su condición (junio de 1991).

**Brasil**

La autorización para utilizar intereses de la deuda en retraso y los títulos de deuda depositados en el Banco Central libera recursos por 50 mmd para las privatizaciones (febrero de 1991). En septiembre será la primera subasta de una empresa paraestatal brasileña, la siderúrgica Usiminas, continuando con 26 empresas (17 000 md, 70% del patrimonio productivo del sector estatal) de la siderurgia, petroquímica y fertilizantes; quedan reservados hasta ahora los sectores estratégicos: telecomunicaciones, prospección de petróleo; las acciones sólo podrán ser intercambiadas por créditos públicos con un descuento de 25% sobre el valor nominal. En Usiminas, Japón controla 13%, 10% se ofrecerá a los funcionarios y del 77% restante, al menos 40% deberá quedar en manos de nacionales (mayo de 1991). Se decide limitar los swaps a 100 md anuales (junio de 1991).

Apertura comercial del sector informática (mayo de 1990). Apertura de

la Bolsa de Valores, antes sólo se permitía la compra de cuotas en los fondos creados para ese fin y administrados localmente; se otorgan menores tasas impositivas, gravando sólo las remesas de ganancias al exterior; hasta mayo habían ingresado 72 md, con la nueva medida se espera atraer 500 md en los próximos doce meses.

### **Chile**

Entre 1985 y 1990 se privatizaron unas 33 empresas, entre otras Endesa (electricidad), LABD Chile (aerolíneas) y Entel (teléfonos); para 1991 se privatizarán pequeñas mineras, la marítima del Estado, algunas eléctricas y carboníferas.

IED de Estados Unidos en la minería por 4 mmd entre 1990 y 1994. Convenio de 5 años con España, inversiones estatales y privadas por 1 200 md y créditos por 800 md (marzo de 1991).

Inversión de 350 md de la compañía minera de Canadá, Cominco, para explotar el yacimiento de cobre Quebrada Blanca. La minería tiene proyectos en estudio y en ejecución por 6 mmd, de los cuales 5 mmd corresponden al capital privado, centralmente el extranjero (febrero de 1991). Interés de atraer capitales hacia explotación y exploración minera, infraestructura y transportes. Acuerdo de Sumitomo con Phelps Dodge Co. de EU para adquirir 20% del yacimiento La Candelaria, operación por 40 md; la puesta en marcha del yacimiento requiere entre 350 y 400 md (junio de 1991).

### **Colombia**

Se extingue el monopolio de las comunicaciones, las empresas trasnacionales podrán dar servicios libremente; se proyecta vender la compañía de gas y el Instituto del Seguro Social (diciembre de 1990). Se aprueba la reprivatización de los cinco puertos del país (enero de 1991).

### **Guatemala**

Planes para privatizar el Instituto de Seguridad Social, Correos y Telégrafos, el Banco de los trabajadores, la empresa de Telecomunicaciones, el Instituto de Electrificación, Ferrocarriles y otras. En la negociación de la deuda con México se abrió la posibilidad de canjear una parte por activos de esas empresas (marzo de 1991).

### **Honduras**

Venta a bananeras de Estados Unidos de las instalaciones de cooperativas campesinas: Standard pagó a la cooperativa Agua Blanca Sur 6 md; esta compañía ya posee otra cooperativa y planea más compras (junio de 1991).

**México**

Desde 1983 se realiza un amplio programa de privatización, pasando de 1 155 empresas paraestatales a 269 en 1991, abarcando el conjunto de las actividades económicas. Las operaciones más importantes son las recientes ventas de Telmex y de los bancos.

**Nicaragua**

Privatización de la banca; cualquier particular, local o extranjero, puede abrir un banco si dispone de un capital de 2 md. Proyectos para vender 200 empresas, entre ellas la línea aérea y la empresa de telecomunicaciones. En la renegociación de la deuda se acepta el mecanismo de conversión de deuda por capital: con México y Venezuela se han firmado acuerdos para la posible utilización de parte de la deuda en las privatizaciones (marzo de 1991).

200 md de Taiwan para empresas madereras y textiles orientadas a la exportación (octubre de 1991).

**Paraguay**

Proyectos de privatización de la compañía telefónica (Antelco) y de Líneas Aéreas Paraguayas (junio de 1991).

**Perú**

23 empresas, entre ellas: Aeroperú, Cía. Peruana de Vapores, Empresa Nacional de Puertos, Cía. Peruana de Teléfonos y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones; los mecanismos de las operaciones incluyen venta de acciones en bolsa, subasta de acciones en remate público, asociaciones con el capital privado (junio de 1991). Puesta en venta de la participación estatal (15 % del capital) en Sogeniese Leasing, dedicada al arrendamiento financiero, del Banco Industrial y de las participaciones en Manufactura Nylon, inmobiliarias, empresas mineras, de fertilizantes, químicas, cementeras y una tabaquera; se privatiza la flota de transporte de combustibles y los servicentros de Petroperú (junio de 1991).

Inversiones de Hong Kong en la empresa estatal de textiles que opera en las zonas francas, instalación de un banco y en la línea aérea estatal (junio de 1991).

**República Dominicana**

En 1991 existían 331 empresas en las zonas francas; en 1990 se autorizaron inversiones por 831 millones de pesos dominicanos (33 nuevas empresas); las principales actividades son la electrónica, tabaco, confección, joyería, alimentos, cuero y pieles; las leyes laborales son favorables al capital y los salarios muy bajos (20 centavos de dólar por hora), (enero de 1991).

**El Salvador**

Privatización del comercio exterior del café y el azúcar (marzo de 1990) y de la banca (enero de 1991).

**Uruguay**

Inversiones inmobiliarias en Punta del Este de capital europeo y sudamericano (mayo de 1990). Planes para vender Pluna, línea aérea nacional (enero de 1991). Programa de swaps por 400 md, abarcando todos los sectores; la deuda se cotiza en 53% de su valor nominal (marzo de 1991).

**Venezuela**

La lista de privatizaciones incluye: telefónica, aerolíneas, bancos, puertos, cementeras, azucareras (mayo de 1991).

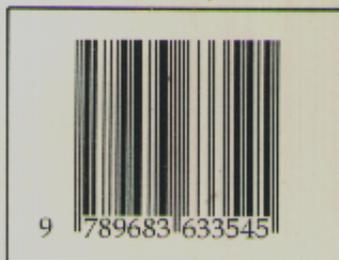
Se proyecta permitir la participación extranjera en la banca, entre 20 y 30%, mediante compra de acciones y apertura de agencias; nuevas disposiciones podrían permitir cuotas de 100 por ciento.

Desde 1989 se plantea la apertura del sector petrolero. Contratos para proveer de crudo a coinversionistas en la expansión de su industria petrolera; se espera captar 5 mmd; desde 1990 es posible la inversión 100% extranjera en petroquímica. Inversión en una empresa mixta por 330 md entre Petróleos de Venezuela (PDVSA) y ENI de Italia para construir planta petroquímica. Empresa mixta entre Shell, Mitsubishi, Exxon y Lagoven para explotar reservas de gas natural, inversión por 3 mmd, la firma local es minoritaria pero tiene la presidencia y la dirección general (marzo de 1991). Proyecto de inversión alemana en refinación de crudos pesados, asociación de Veba y Ruhr Oel con PDVSA. (junio de 1991).

La crisis y el estancamiento económico de los años ochenta en América Latina provocaron cambios radicales en la política económica instrumentada para su superación. Frente a una crisis que demostraba el agotamiento de la industrialización sustitutiva que en el marco de una especialización productiva generó una determinada inserción de los países latinoamericanos en la economía internacional y ante los límites del intervencionismo estatal, las políticas de ajuste y estabilización adoptadas fueron acompañadas de una concepción distinta en la organización y administración de la economía, que modificó la relación mercado-Estado y la interacción de los diversos actores de la sociedad. Ante estas circunstancias, los autores del presente libro se dieron a la tarea de hacer un análisis de los problemas y de los procesos relevantes del subcontinente en dichos años y a reflexionar sobre la denominada reestructuración productiva, sobre los principales efectos del ajuste estructural, los resultados diferentes del neoliberalismo en relación con países y sectores sociales, así como a preguntarse acerca de los problemas económicos, sociales y políticos que el nuevo modelo de acumulación enfrenta, centrándose en la política económica y en las fuentes de financiamiento con las que se ha pretendido impulsar este crecimiento económico: exportaciones, inversión extranjera, ahorro, concentración del ingreso y servicio de la deuda. Cabe destacar que este esfuerzo colectivo es resultado de la investigación, seminarios y discusiones del Área de Economía Mundial y América Latina del Instituto de Investigaciones Económicas.

Diseño: Vicente Rojo Cama

Primera reimpresión



ISBN 968 36 3354 5

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Juan Árañcibia Córdova, coordinador ■ AMÉRICA LATINA EN LOS OCHENTA