Revista Problemas del Desarrollo, 163 (41), octubre-diciembre 2010

Inversión extranjera directa y desarrollo en América Latina

Josefina Morales*

Fecha de recepción: 23 de julio de 2010. Fecha de aceptación: 30 de agosto de 2010.

En América Latina la inversión extranjera directa (IED) ha sido considerada, oficialmente, como un factor indispensable para el desarrollo, de ella se ha esperado la modernización industrial, la importación de tecnología, la creación de empleos y se ha destacado su importante contribución al ahorro y al equilibrio de la balanza de pagos.

El modelo de sustitución de importaciones creó políticas para atraerla, si bien le exigía, en algunos casos, como en la industria automotriz en México, la incorporación de partes nacionales y el fomento de las exportaciones.[1] Los sectores en los que se concentró durante ese periodo en México, fueron la producción de bienes duraderos para el mercado interno –automóviles, electrodomésticos, química y algunas ramas de la división alimentaria, bebidas y tabaco– mientras en otros países latinoamericanos mantenía su participación en la minería.

La experiencia colonial y el peso negativo que históricamente ha desempeñado, provocó que, en la mayor parte de las legislaciones latinoamericanas e incluso en las constituciones nacionales, se limitara su participación y se reservaran para el sector público actividades estratégicas como las energéticas. El incumplimiento de las legislaciones nacionales, ya fueran fiscales o laborales, llevó a las empresas extranjeras, en varias ocasiones, a confrontaciones que provocaron su expropiación y nacionalización, sobre todo en sectores mineros.

La ciencia social latinoamericana ha realizado estudios críticos sobre la IED de tiempo atrás, entendiéndola como parte del proceso de internacionalización del capital en su fase imperialista, en los que se ha señalado el viejo comportamiento tipo enclave minero o agrícola. Entre esos estudios hay que tener presente los de Pablo González Casanova sobre la ideología de la IED (1955), Alonso Aguilar sobre la IED y el desarrollo (1957) y el capital extranjero en el porfiriato (1971), José Luis Ceceña (1965) sobre las empresas

* Investigadora titular de la Unidad de Economía Política del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Correo electrónico: moramjos@gmail.com. Agradezco el apoyo de los técnicos académicos del Instituto, Víctor Medina y Alma Torres en la búsqueda de información.

1 En la década de los sesenta se emitieron dos decretos para la industria automotriz en México, el de integración nacional de 1962 y el de 1965 para el desarrollo de la industria automotriz; en 1977 se aprobó otro más para un mayor apoyo a esta actividad.

extranjeras en México; los que se realizaron en Chile y Venezuela como los de Orlando Caputo (Caputo y Pizarro, 1970) y Córdova (1967); el de Pino Santos sobre la inversión estadounidense en Cuba (1973); el volumen colectivo sobre el impacto negativo de la IED en el mercado común en Centroamérica (Bodengheimer et al, 1975), así como los estudios que proliferaron sobre la IED y las trasnacionales en los años setenta como los de Sunkel (1972), Theotonio Dos Santos (1973), Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó (1975), Víctor Manuel Bernal y otros (1976).[2]

En ellos se destacaban la entrada y salida de capital extranjero, la relación con la deuda y los créditos y la "ayuda y asistencia técnica para el desarrollo" condicionados para favorecer a la IED; así como la escasa transferencia de tecnología e incluso la transferencia de vieja tecnología y la intervención política, y muchas veces militar, en defensa de la inversión privada estadounidense; en suma, las repercusiones en el desarrollo y la dependencia estructural que reproducían.

IED Y CRISIS

Con la crisis y las políticas de ajuste estructural impuestas en la renegociación de la deuda externa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) aparecen nuevos y crecientes flujos de IED desde finales de la década de los ochenta para participar en los procesos de privatización, mientras la deuda se reproduce en forma ampliada y aparece la inversión financiera, en mucho especulativa.

La crisis en América Latina está inserta en la crisis de largo plazo del sistema capitalista mundial que se advierte desde finales de los años sesenta. La compleja y larga crisis del capitalismo, sobre la que hay un fuerte debate teórico, expresa no sólo la confirmación de la tendencia descendente de la tasa de ganancia en esta fase avanzada de su internacionalización y el proceso de financiarización del capital trasnacional (Duménil y Levy, 2007; Guillén, 2007; Chesnais, 2001), sino también el agotamiento del patrón tecnológico de la revolución industrial previa, de la política económica del Estado de bienestar y el cambio en la correlación internacional de fuerzas con la desintegración de la Unión Soviética.

Jairo Estrada, en un taller sobre la IED y el desarrollo en América Latina,[3] destacó cuatro tendencias de la acumulación capitalista en las que está inserta la dinámica de la IED:

1) La redefinición de la relación entre el capital y el trabajo con las políticas de flexibilidad profundizaron la explotación al deteriorar drásticamente las condiciones de trabajo incrementando la productividad, con lo que se realiza una expropiación del

[2] Hay que recordar que incluso se crearon centros especializados en el estudio de las trasnacionales en México y Argentina.

[3] En junio de 2010, la Unidad de Economía Política del Desarrollo del IIEc realizó un taller con el Dr. Jairo Estrada, coordinador de la maestría de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales de la Universidad Nacional de Colombia y coordinador del Grupo de Trabajo de CLACSO *Economía mundial, economías nacionales y crisis*.

ingreso de los trabajadores y del salario social y se registra una redistribución regresiva del ingreso a favor de los fondos de acumulación.

2) El proceso de financiarización del capital penetra todas las actividades económicas hasta la vida cotidiana; de la producción y los servicios al crédito, tanto público como privado (empresarial y familiar), así como en los sistemas de seguridad social y de salud (seguros) y los fondos de pensiones y deuda pública municipal. Todo ello se transforma en una nueva fuente de acumulación en la lógica del capital ficticio, financiero y especulativo.
3) Se extienden las zonas grises de la acumulación capitalista con el florecimiento de la empresa trasnacional criminal y su incorporación a los circuitos legales: narcotráfico, trata de armas y de personas. La desregulación y liberalización son claves en ese proceso así como la relación del narcotráfico con la tierra, la construcción, el turismo y el entretenimiento.
4) La dimensión mundial de la acumulación conlleva una lógica de expansión territorial internacional que cuestiona la dimensión nacional del desarrollo nacional frente a la reorganización mundial del capital, del proceso de acumulación más mundializado y su articulación a una nueva división internacional del trabajo y a una nueva división territorial internacional.

Estos flujos mundiales son asimismo expresión del proceso de concentración y centralización del capital que en medio de la crisis se profundiza e impulsa una nueva recomposición del capital, la reestructuración y modernización de la industria y de la empresa trasnacional, a través de las modalidades de las fusiones, adquisiciones y alianzas estratégicas.

Fenómeno que indirectamente reconocen las instituciones internacionales al señalar que:

> La expansión de los activos y operaciones en el extranjero de las empresas trasnacionales se debe, en gran parte, más a las adquisiciones que a un crecimiento orgánico […] lo que involucra un cambio en el control y administración de la producción de las empresas domésticas sobre las empresas extranjeras, más que un incremento adicional de la capacidad global de producción (UNCTAD, 2007: 9).

Según la UNCTAD, entre 1991 y 2000, los flujos de IED en el mundo acumularon 5.2 billones de dólares, 68.5% de ellos se destinó a fusiones y adquisiciones, registrándose el caso extremo en Estados Unidos con 95%; en América Latina se destinó 46%. Entre 2001 y 2007 el monto acumulado mundial fue de 5.8 billones, 83.7% en fusiones y adquisiciones (UNCTAD, 2007 y 2009).

La reestructuración industrial internacional, sostenida en la recomposición del capital y en la última revolución industrial, ha entrañado una profunda transformación del proceso de trabajo al fragmentar y dispersar territorialmente el proceso productivo,

coordinado de manera centralizada con base en *el justo a tiempo*, el control de calidad y el funcionamiento en red de la empresa trasnacional. Carlota Pérez reconoce que se han registrado revoluciones industriales cada cincuenta años desde la primera revolución inglesa a finales del siglo XVIII; la V se origina con la creación del chip en 1971 que detonó la revolución de las tecnologías de la información y la automatización de los medios de producción, ha provocado una revolución en el transporte y los servicios y modificado los patrones de consumo (Pérez, 2004).

El empleo de las trasnacionales en el exterior, paralelo a los flujos de la IED, aumentó más de tres veces en las últimas dos décadas: de 24.5 millones de trabajadores en 1990 a 79.8 millones en 2009, mientras las ventas de sus filiales se multiplicaron casi seis veces, entre 1990 y 2008, alcanzando 31 billones; sus exportaciones, en el mismo lapso, pasaron de 1.1 billones de dólares a 6.7 billones, cerca de la tercera parte de sus ventas totales en 2008 (UNCTAD, 2002: 4 y 2010: 16).

El neoliberalismo redefine al Estado nacional, reduce su participación directa en la actividad productiva, deja paso libre a la circulación del capital trasnacional, cancela las políticas proteccionistas que impulsaron la industrialización en nuestros países, impone la apertura completa de los mercados nacionales y la flexibilización y precarización del trabajo.

En esta nueva etapa de la internacionalización del capital se redefine la división internacional del trabajo, ahora caracterizada por la cadena global de producción y valor orquestada por el capital trasnacional para producir a menores costos y recuperar su tasa de ganancia, multiplicándose las formas maquiladoras de sobreexplotación en varios países y, con ello, la aparición de nuevos países exportadores de manufacturas.

CAMBIOS EN LA POLÍTICA PARA LA IED

A raíz de la crisis de la deuda externa en América Latina, las cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Consenso de Washington y los tratados de libre comercio llevaron a cambios legislativos importantes con nuevas leyes sectoriales, algunos a nivel constitucional, favorables al capital extranjero.[4]

El TLCAN y sus diversas variantes con los acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y gobiernos individuales o en grupo de América Latina, otorgan en el capítulo de inversión el trato nacional a todos los participantes del tratado y para todos los productos elaborados, independientemente del capital y del contenido nacional de cada uno,

[4] En México, por ejemplo, entre 1988 y 1993 se modificaron varias leyes e incluso artículos constitucionales y se emitió una nueva ley para la IED que permitió la entrada del capital extranjero en la petroquímica, la minería y la agricultura con la privatización del ejido. Todo lo cual abría el paso para la firma del Tratado de Libre Comercio. Las modificaciones continuaron para permitir la inversión extranjera en el sector financiero, las comunicaciones y transportes (Chávez, 1996 y Morales, 1997).

e ignoran el peso específico del capital estadounidense (Saxe-Fernández, 1992 y 2002; Estay y Sánchez, 2005).[5]

Con los nuevos flujos de IED proliferan los Acuerdos Internacionales de Inversión con diverso alcance (IIA, por sus siglas en ingles) que adquieren nuevas modalidades para la protección de la inversión extranjera y, en particular, para la futura solución de controversias entre empresas extranjeras y Estados receptores. En 1991 se registran alrededor de 500 acuerdos bilaterales de inversión (BIT por sus siglas en inglés) y 1 200 sobre la doble tributación (DTT por sus siglas en inglés); y en 1999 cerca de 1 900 y 2 000 acuerdos, respectivamente (UNCTAD, 2000: 7). Estos acuerdos se multiplican después del fracaso del Acuerdo Multilateral de Inversiones propuestos por la OMC y, para 2009, se registran 5 939 acuerdos internacionales de inversión, de ellos, 46.3% son BITs y 48.7% DTT (UNCTAD, 2010: 81).

Estados Unidos, después de la experiencia del TLCAN, redefine los acuerdos bilaterales de inversión en términos más favorables para el capital trasnacional en 1994. Mortimore (2009: 22) destaca, además de los ya señalados, la limitación de las expropiaciones y el pago justo y rápido en su caso, la rápida transferencia de recursos al tipo de cambio de mercado y el derecho a contratar ejecutivos extranjeros.

Los acuerdos bilaterales de inversión son lesivos para la soberanía nacional pues otorgan el carácter nacional a la IED y aceptan dirimir las controversias fuera del ámbito nacional, como lo había mostrado Teresa Gutiérrez-Haces en un análisis sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, donde señalaba que

> […] no deja de ser paradójico constatar que algunos gobiernos de los países importadores de capital, que ya contaban con una política regulatoria sobre la inversión extranjera, oficialmente considerada exitosa, hayan decidido aceptar nuevas reglas en aras de obtener un tratado de libre comercio con Estados Unidos.
>
> Un caso ilustrativo es Chile con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLCCE) en 2003 (Gutiérrez-Haces, 2004: 38).

Internacionalmente se registran numerosos cambios institucionales en la regulación, de 77 en 1992 a 150 en 2000; favorables a la inversión extranjera fueron 77 en el primer año y 147 en el segundo; un incremento sustancial a la caída de los flujos mundiales de IED en los primeros años de este siglo con 879 cambios liberalizadores entre 2001 y 2004, con más de 193 por año. Es de advertirse, sin embargo, que entre 2003 y 2006 se eleva significativamente el número de regulaciones no favorables al capital extranjero, con mayores regulaciones o restricciones, y pasan de representar 9.9% del total, con 24 modificaciones en ese año a 40 en 2005, 20% del total. De 2007 a 2009 los cambios

[5] Asimismo véanse los anuarios de integración de la Red de Integración Regional de América Latina y El Caribe que publica desde 2002, en particular los trabajos sobre Centroamérica de Berenice Ramírez.

en las regulaciones nacionales caen alrededor de un centenar por año, creciendo la importancia de los restrictivos para la IED que representaron 43.7% del total en el último año (UNCTAD, 2010: 77).[6]

En América Latina, el fracaso del ALCA llevó a Estados Unidos a multiplicar los acuerdos bilaterales, los tratados de libre comercio país por país y con subregiones, como el CAFTA.

Estos cambios, como se ha señalado, permitieron la participación, sin condiciones, del capital extranjero en casi todos los sectores productivos y en la mayoría de los países. A principios de este nuevo milenio, ya no había sectores reservados al capital privado nacional ni mucho menos para el sector público; ya no se exigía un porcentaje mínimo de componentes nacionales, ni importación de tecnología ni realización de exportaciones ni creación de empleos, ni mucho menos se planteaba su posible contribución al desarrollo nacional.

DINÁMICA DE LA IED

Los flujos de IED tienen una inédita dinámica internacional en la mundialización con la transformación de las empresas trasnacionales y las nuevas modalidades cíclicas de la acumulación. Registran dos caídas en la primera década de este siglo, después del máximo alcanzado en 2000 con 1 392 957 millones de dólares, 86.5% concentrado en los países desarrollados; en América Latina el máximo se registró el año anterior, 8.3% del total. Por la crisis de las *empresas.com* los flujos de IED caen hasta registrar un mínimo en 2003 que representó apenas 45.4% de los flujos del 2000 y hasta 2007 superaron el monto máximo registrado previamente.

La crisis en 2008, ahora detonada en el sector inmobiliario, la hace contraerse hasta representar en 2009, 53% de lo registrado en 2007. Estados Unidos que había concentrado más de la quinta parte de los flujos internacionales en la década de los noventa, recibe apenas 9% en 2003, alcanza 18.3% en 2008 y vuelve a registrar una caída de los flujos que recibe, superior al 50%, en 2009, los cuales representaron apenas 11.7% de la IED internacional (véase Cuadro 1).

Según la UNCTAD, la IED llega en busca de mercados, eficiencia y recursos naturales; consideraciones que deben acotarse en la experiencia reciente de América Latina donde se buscó la apropiación de las empresas estatales directamente o después del fracaso de su privatización, por los bajos salarios, las bajas regulaciones sobre la contaminación ambiental y, por supuesto, por los recursos naturales.

En América Latina los flujos de IED se multiplicaron más de diez veces entre 1990 y 1999 al alcanzar 89 000 billones de dólares. Este crecimiento conllevó un cambio

[6] En términos absolutos el mayor número de cambios en las regulaciones nacionales no favorables a la IED se registró en 2005, con 41 de un total de 203 cambios regulatorios, 35 en 2006 y 31 en 2009.

cualitativo en su destino al registrarse, ahora, en actividades consideradas anteriormente estratégicas y reservadas al capital público, por lo que rápidamente se pasa de procesos de privatización a procesos desnacionalizadores. Destaca la mayoritaria inversión de Estados Unidos y en menor proporción la de España, los Países Bajos, Francia y Canadá.

Tres cambios cualitativos acompañan a estos flujos: el mayor peso en los servicios; el cambio sectorial dentro de la manufactura (de la producción de bienes duraderos para el mercado interno a la producción para la exportación) y la renovada importancia de los sectores dominantes en su primera etapa histórica.

Cuadro 1. Flujo neto anual de inversión extranjera directa en América Latina
(millones de dólares)

	1990	*1999*	*2000*	*2003*	*2007*	*2008*	*2009*
Total Mundial	211425	1075041	1392957	632599	2099973	1770873	1114189
Países desarrollados	176436	829818	1205280	442157	1444075	1018273	565892
Estados Unidos	47915	294976	314007	56834	265957	324560	129883
América Latina	8359	89037	80666	43734	111844	131938	76681
Brasil	989	28576	32779	10144	34585	45082	25949
México	2634	13869	18098	16591	27311	23170	11418
Argentina	1846	23988	10418	1652	6473	9726	4895
Chile	590	8761	4860	4307	12534	15181	12702
Colombia	500	1508	2436	1721	9049	10583	7201
Subtotal	6559	76702	68591	34415	89952	103742	62165
América Latina	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Brasil	20.4	32.1	40.6	23.2	30.9	34.2	33.8
México	29.3	15.6	22.4	37.9	24.4	17.6	14.9
Argentina	12.8	26.9	12.9	3.8	5.8	7.4	6.4
Chile	6.6	9.8	6.0	9.8	11.2	11.5	16.6
Colombia	5.6	1.7	3.0	3.9	8.1	8.0	9.4
Subtotal	74.6	86.1	85.0	78.7	80.4	78.6	81.1

Fuente: CEPAL (2010 a, 2008 y 1998). UNCTAD (2010 y 2005).

Sectorialmente tiene presencia en la industria manufacturera de exportación, vía la maquila o las asociaciones con empresas latinas exportadoras, destacando su participación en la industria automotriz, así como en la industria para el mercado interno en las ramas de alimentos y automotriz. En servicios participa fundamentalmente en el sector financiero y en telecomunicaciones y, en recursos naturales en energéticos, agua y biodiversidad. Jairo Estrada destaca, además, la participación actual del capital extranjero en los grandes proyectos de infraestructura trasnacional en el cono sur.

Brasil y México han concentrado la IED que llega a América Latina desde hace dos décadas, cerca de la mitad hasta 2003; con Argentina, Chile y Colombia la concentración se eleva a 81.1% en 2009 (véase Cuadro 1). A partir del TLCAN los flujos, asociados

a los procesos privatizadores, fueron crecientes. Entre 1997 y 1999, Brasil y Argentina fueron los mayores receptores de esta inversión trasnacional cuando se privatizaron las empresas energéticas, el sector bancario y las telecomunicaciones (CEPAL, 2007). En México, durante el primer año del TLCAN, la IED supera los 10 000 millones de dólares por año, y después de la crisis de 1995 se dirigió al sector financiero (banca, seguros y otros) y a la compra de ferrocarriles; en 2001, a pesar de la disminución del flujo internacional de IED, registra el más alto volumen con 27 487 millones cuando Citibank compra Banamex, el banco más grande del país (SE, 2010).

Los flujos de IED muestran el comportamiento del ciclo corto, acentuado en esta fase especulativa. La tasa de crecimiento de la IED en América Latina, a dólares constantes de 2000, entre 1991 y 1999 fue de 27.5%, registrándose tasas superiores al 30% en Brasil, Chile y Argentina; de 1999 a 2003 cae dramáticamente, más de 60%: el caso más grave fue Argentina por el colapso del modelo neoliberal. Vuelve a registrar un ciclo expansivo en el siguiente quinquenio que acompaña a la burbuja inmobiliaria, llegando a alcanzar 132 000 millones de dólares en 2008; entre los países que concentran la IED, el mayor dinamismo se registra en Argentina, Chile y Colombia mientras México, que es el segundo receptor en la región, presenta una tasa mucho menor a la registrada en los primeros años del TLCAN.

Con la última crisis hipotecaria de Estados Unidos, la caída en América Latina fue de 42%; superior al promedio regional en Ecuador, México y Brasil, registrándose una salida de 3 454 millones en Venezuela (CEPAL, 2010a: 36-37).

CEPAL reporta que entre 1997 y 2008, Brasil, México, Colombia y Chile recibieron un total de 667 897 millones de dólares de IED (74% del total de América Latina),[7] de los cuales 11.3% se destinó a la adquisición de recursos naturales, 32% a la industria manufacturera y más de la mitad a los servicios.[8] Brasil concentra más de la tercera parte de la destinada a recursos naturales, Chile la cuarta parte y Colombia 29%. México concentra poco más de la mitad de la destinada a manufacturas, que corresponde al patrón manufacturero-exportador con un importante peso de la industria automotriz;[9] y la de servicios se concentra entre Brasil y México en los sectores de telecomunicaciones y financieros. En Colombia, la IED destina 38% a la adquisición de recursos naturales y otro monto similar a servicios; en Chile se concentra cerca de la mitad en servicios (véase cuadro 2).

Otro destino de la IED es la participación en grandes empresas latinoamericanas, algunas de ellas formadas a partir de la privatización de empresas públicas, expresadas

7 La CEPAL sólo registra la composición sectorial de la IED de Argentina de 1996 a 2005.

8 Es de tener en cuenta que hoy los servicios incluyen la distribución del agua, gas y electricidad, además de los financieros, las telecomunicaciones y transportes, la educación, la salud, los servicios a los negocios y el turismo.

9 La IED acumulada en México entre 1994 y 2006 registró un monto de 215 969 millones de dólares, 57% de ella se reporta como nueva inversión -de ésta, la tercera parte se destinó a fusiones y adquisiciones–, 16% como reinversión y 12% como cuenta entre compañías.

como alianzas estratégicas para abrir nuevos mercados internacionales a esas empresas en su proceso de trasnacionalización.[10] Tal es el caso de las realizadas por los grupos mexicanos Vitro, Modelo, San Luis, entre otros, por lo que una parte de la nueva inversión extranjera se destinó a la compra significativa de sus acciones. (Vidal, 2005: Morales, 2002, Basave, 2000, Chudnovsky et al, 1999; Arellanes y Rivera, 1997).

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y EL DESARROLLO

En el examen de la relación entre la IED y el desarrollo de América Latina en los últimos veinticinco años, lo primero que salta a la vista es la escasa o nula correlación entre crecimiento de la IED y de la economía de la región, ya no digamos del desarrollo.

Cuadro 2. Distribución de la IED acumulada por sectores 1997-2009

Br, Mex, Col y Ch	667897	100.0	100.0
Recursos naturales	75602		11.3
Manufacturas	213942		32.0
Servicios	347115		52.0
Brasil	293747	44.0	100
Recursos naturales	26627	4.0	9.1
Manufacturas	84484	12.6	28.8
Servicios	173197	25.9	59.0
México	231620	34.7	100
Recursos naturales	8104	1.2	3.5
Manufacturas	110491	16.5	47.7
Servicios	112434	16.8	48.5
Colombia	57982	8.7	100
Recursos naturales	22239	3.3	38.4
Manufacturas	13290	2	22.9
Servicios	22416	3.4	38.7
Chile	84548	12.7	100
Recursos naturales	18631	2.8	22.0
Manufacturas	5677	0.8	6.7
Servicios	39069	5.8	46.2

	Recursos Naturales	*Manufactura*	*Servicios*
Br. Mex, Chile y Col	100.0	100.0	100.0
Brasil	35.2	39.5	49.9
México	10.7	51.6	32.4
Chile	24.6	2.7	11.3
Colombia	29.4	6.2	6.5

Fuente: CEPAL (2010 a. 2007 y 1998),

[10] En los estudios anuales de la CEPAL sobre la IED se realiza, desde 1997, un seguimiento cuidadoso de este proceso, por país y por sectores.

La década perdida registró una gran salida de capitales de la región por el pago de intereses que no se compensó con el creciente flujo de inversión extranjera (cuadro o datos). Ya en la década de los noventa, tampoco las tasas de crecimiento de la IED y de las exportaciones no tradicionales se compaginan con las del crecimiento económico; los indicadores de pobreza aumentaron sensiblemente y detrás de ellos se ha profundizado la inequitativa desigualdad de la distribución del ingreso y polarizado, aún más, la estructura económica y social.

Según la CEPAL, mientras que el flujo de la IED en América Latina registró, entre 1991 y 2005, una tasa media anual de crecimiento de 12.1% y las exportaciones de un 7.7%, el PIB *per cápita* apenas lo hizo a 1.3%; Brasil y México registraron tasas de crecimiento de la IED del 14% anual y una de las exportaciones que duplica o triplica el crecimiento de su economía, al mismo tiempo, mostraban un raquítico crecimiento del PIB *per cápita*, alrededor del 1%; sólo Chile registra un crecimiento sensiblemente superior de ambas variables. En el último quinquenio expansivo, entre 2003 y 2008, el PIB en América Latina creció 5.3% por año y el *per cápita* lo hizo a 2.5%; en el periodo destacan el alto crecimiento de Argentina por la recuperación de la crisis de principios de siglo y los de Brasil, Chile y Colombia, entre 4.7 y 5.4%, mientras México registraba una de las tasas más bajas de la región y en el PIB *per cápita* se registra una situación similar (CEPAL, 2010b y 2009).

Para evaluar los efectos de la IED con el nuevo patrón manufacturero-exportador hay que pensar también en las transformaciones locales por el peso que significa en el empleo, en la creación o modernización de la infraestructura pública, por las precarias condiciones de vida y trabajo de sus trabajadores.

Asimismo hay que tener presente los dinámicos y caóticos procesos urbanos de las plataformas territoriales exportadoras –creación de infraestructura para las empresas pero no para la población que registra intensos procesos migratorios–; la formación incipiente de posibles clusters industriales; los cambios en la formación de nuevos sujetos sociales en el desarrollo social, particularmente asociaciones de maquiladores con un fuerte peso en las dinámicas locales e incluso nacionales; las insuficientes políticas de interacción entre los sectores industriales y los productores de ciencia y tecnología para lograr un proceso de innovación tecnológica; las experiencias en la formación de técnicos y profesionales y en la adaptación de tecnologías, particularmente de sistemas de información, el conocimiento y manejo de nuevos medios de producción y de sistemas gerenciales flexibles (Dussel, Galindo y Loria, 2003; Carrillo, Hualde y Quintero, 2005).[11]

La evaluación de la IED en el desarrollo nacional es más compleja, pues requiere no ignorar la lesiva presencia del capital extranjero en sus diversas modalidades, es decir, como capital de crédito y de inversión financiera; a ello se suman el peso de los nuevos sujetos financieros, nacionales y trasnacionales, formados con los fondos de pensión

[11] Hay una amplia bibliografía del Colegio de la Frontera Norte de México sobre la industria maquiladora.

privatizados, y las políticas fiscales que favorecen la llegada de capital extranjero y deprimen el ingreso de los recursos públicos. Asimismo hay que tener presente su impacto depredador en el medio ambiente.

Los flujos internacionales de capital en nuestros países no registran un saldo positivo en su balanza, pues la salida vía renta de la inversión (utilidades, dividendos, intereses y de cartera) es superior a la IED, pues entre 1991 y 2007 la primera acumuló 1.3 billones de dólares y la segunda fue 30% menor (CEPAL, 2009).

El comportamiento cíclico de nuestras economías se acentúa en esta fase especulativa, en la medida en que existe una mayor integración dependiente de los mercados internacionales de capitales y la economía estadounidense. Lo cual se mostró con las crisis financieras recurrentes desde 1995, en México, Argentina o Brasil.

Las nuevas modalidades de inserción internacional de nuestras economías, si bien han transformado profundamente nuestros Estados, sociedades y territorios, continúan reproduciendo, con nuevos patrones, las históricas relaciones de subordinación y dependencia: el pago a la fuerza de trabajo por debajo de su valor, la inserción por medio de los eslabones más débiles a las cadenas trasnacionales de producción industrial, la importación masiva de bienes de capital e intermedios, de consumo superfluo e incluso de granos básicos, esto último inédito en nuestra historia.[12]

Las regulaciones desreguladoras han favorecido más al capital extranjero y al gran capital nacional, al tiempo que han debilitado a las instituciones; destaca la fragilidad fiscal de los recursos públicos pues en general el gran capital, nacional y extranjero, ha sido favorecido con una política fiscal que le otorga múltiples exenciones y facilita su elusión. A la educación superior, la investigación y al desarrollo tecnológico se le han dedicado escasos recursos con lo que el proceso de innovación, hoy considerado piedra angular del desarrollo, sólo se observa en las grandes empresas, ya sean trasnacionales extranjeras o regionales, al tiempo que se deterioran los servicios públicos básicos en educación, salud y seguridad social. Se avanza muy poco en las políticas públicas de sustentabilidad dados los escasos controles sobre la contaminación industrial, la depredación de los recursos naturales y los servicios contaminantes o destructores del medio ambiente como el turismo.

Mortimore (2009) en su reciente estudio sobre los problemas y riesgos que conllevan los tratados internacionales donde se establecen las reglas de arbitraje internacional, destaca entre los riesgos el trato nacional, la legitimidad de los tribunales internacionales, el alcance de la interpretación de los tribunales en temas como la expropiación indirecta y el trato nacional, y los costos financieros.

Resume cuatro grandes diferencias entre los países latinoamericanos: los que están dispuestos a aceptar los términos establecidos en los tratados de libre comercio, los de El

[12] México, por ejemplo, importa maíz, gasolina y petroquímicos y el gobierno anunció a mediados de 2010 la posible importación de ¡petróleo!

Caribe que no incluyen esas cláusulas en sus tratados con la Unión Europea, los tres países que los han cuestionado (República Boliviariana de Venezuela, Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador) y Brasil que nunca ratificó los acuerdos que firmó en los años noventa (Mortimore, 2009: 8).

Los gobiernos neoliberales han desarrollado sus políticas económicas en la búsqueda de la aprobación de las agencias internacionales, sean corredurías que diariamente califican el riesgo-país para la inversión extranjera, las instituciones como el FMI y el BM o las mediciones internacionales de competitividad.

NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA IED EN CONTRAPOSICIÓN

Para entender las políticas públicas frente a la IED en América Latina es necesario evaluar los cambios políticos cualitativos que se han registrado en varios países de América Latina, antes de la crisis actual (Venezuela, Ecuador, Bolivia) al mismo tiempo que las tendencias que responden a la acumulación trasnacional en la crisis y a la estrategia geopolítica del imperialismo estadounidense.

En el informe sobre el desarrollo mundial del Banco Mundial 2005, se plantea la necesidad de orientar las políticas públicas para fomentar "un mejor clima de inversión para todos"; para ello se recurre a un discurso fuertemente ideologizado que considera iguales a los desiguales, al microempresario emprendedor-vendedor ambulante y a las trasnacionales, ya que se piensa que la empresa privada debe estar en el centro de la política económica, pues es fundamental en el desarrollo y el combate a la pobreza.

Para ello se requiere que el Estado garantice los derechos de propiedad, con énfasis en la propiedad intelectual y la tradicional sobre la tierra que le garantiza la propiedad de los recursos naturales, hoy renovadamente estratégicos, promoviendo la firma de acuerdos bilaterales de inversión que, como ya se señaló, marginan al derecho nacional; defina la normatividad, la tributación y el régimen financiero que estimule la inversión; promueva la creación de la infraestructura necesaria; garantice la gobernabilidad, la estabilidad y la credibilidad; combata la corrupción; garantice no sólo la autonomía de la banca central sino también de los organismos tributarios y asegure el buen desempeño de los mercados financieros y, por supuesto, laborales.

Para esto último es necesario revisar las leyes "con el fin de estimular la adaptabilidad laboral, garantizar que las legislaciones laborales reflejen un buen ajuste institucional y garantizar un equilibrio razonable entre la preferencia de los trabajadores por la estabilidad laboral y la necesidad de las empresas de ajustar la fuerza laboral" (Banco Mundial, 2005: 12).

Paralelamente a la promoción de los cambios institucionales en nuestros países por los organismos internacionales, se elaboran modelos para medir el *ambiente favorable para los negocios*. *The Economist Intelligence Unit* elabora uno que mide el buen ambiente

para los negocios en 84 países a través de "diez categorías", cuál más, cuál menos neoliberal, para apoyar las decisiones sobre el destino de la inversión trasnacional y estimular a los gobiernos a *competir* con políticas específicas para atraer al capital extranjero (*The Intelligence Unit*, 2007).

Por otra parte, algunos gobiernos latinoamericanos han planteado cambios a favor de los intereses nacionales. Así se registra que la inversión extranjera en los últimos años se retira de Venezuela, Bolivia y Ecuador y se incrementa en Chile, Colombia y Perú que profundizan sus políticas de apertura, y en Brasil que registra un alto crecimiento y prosigue la liberalización en ciertos sectores.

La renovada ofensiva imperialista sobre nuestros recursos naturales, la acumulación por desposesión de la que habla Harvey (2005), se comprueba en la imposición de los transgénicos y la apropiación, vía las patentes, de la riqueza de la biodiversidad, so pretexto de la defensa de la propiedad intelectual. Encuentra múltiples resistencias al avanzar sobre recursos básicos para la vida, estratégicos para el desarrollo, como el agua, la energía (electricidad, petróleo, gas, aire) y los granos básicos, y en la lucha contra la contaminación provocada por su patrón agroindustrial.

En México se ha vuelto significativa la resistencia contra la explotación minera por empresas canadienses cuyo capital es el más importante a partir de la apertura del sector al capital extranjero (Morales, 2002).

La explotación a tajo abierto por la empresas canadienses se ha vuelto en Chiapas, Chihuahua y San Luis Potosí "[…] ejemplo de la depredación brutal y de ilegalidad inexcusable […] se trata de un colonialismo bárbaro y depredador que con el nombre de globalización imponen las compañías en países con gobiernos corruptos y débiles" (Montemayor, 2008). La resistencia se generaliza y se ha creado una red mexicana de afectados por la minería en cuya formación se denunció que:

Esa minería –visible a gran escala– remueve cerros, rellena barrancas, destruye sembradíos, envenena manantiales, ríos y cuencas. Desplaza además pueblos enteros […] Y todo gracias a las leyes que les facilitan su entrada al país y no existe el cumplimiento de formas ambientales mínimas y de elemental justicia, (Concha, 2008: 18).

En Colombia, la IED responde tanto a la expansión del capital en la crisis hacia nuevas regiones en búsqueda de nuevos recursos, la revalorización de otros y la penetración vía la construcción de la infraestructura trasnacional, como a la necesidad geopolítica imperialista estadounidense de contener el avance de las transformaciones políticas en Venezuela, Ecuador y Bolivia que han detenido el proyecto del corredor energético trasnacional. Geopolítica que se acompaña del componente militar con el Plan Colombia y la creación de las ocho bases militares estadounidenses en el país.

En los últimos años, la UNCTAD, reconoce que al mismo tiempo que se amplía la liberalización se acentúa la discusión entre comercio y desarrollo, entre IED y desarrollo, y se plantea la necesidad de reestablecer los derechos y obligaciones de la inversión extranjera y de los Estados receptores para redefinir la relación entre las cadenas internacionales de valor de las trasnacionales y los objetivos nacionales específicos. Asimismo,

señala que las iniciativas globales sobre el cambio climático, la inversión en agricultura y las reformas al sistema financiero internacional tendrán un impacto sobre las políticas para la inversión extranjera (UNCTAD, 2010: 76-97).

La IED puede contribuir al desarrollo, sí, pero requiere estar inscrita en un plan estratégico de desarrollo nacional que logre atraerla a sectores que puedan eslabonarse con otras actividades locales o regionales, mejorar cualitativamente las condiciones de trabajo de la industria maquiladora, así como la creación de condiciones objetivas que permitan realizar una eficaz transferencia de tecnología capaz de modernizar y elevar la productividad y competitividad de la economía nacional en su conjunto.

Los cambios en la relación entre el Estado y el capital trasnacional en Bolivia, Venezuela y Ecuador, a partir de la llegada al poder de nuevas fuerzas sociales y políticas, han permitido la renegociación de los lesivos acuerdos bilaterales de inversión e incluso el desconocimiento de parte de la deuda externa, en el caso de Ecuador, así como la experiencia cubana con el capital extranjero en los últimos veinte años, muestran que sí es posible una relación menos lesiva con el capital extranjero desde una posición soberana. Incluso, no son menores las políticas de Argentina en la renegociación de su deuda externa y la de Brasil con la IED, si bien en este último caso asociada, sin duda, a lo que ya Marini denunciaba como el subimperialismo brasileño.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Monteverde, Alonso, *Inversión extranjera y desarrollo económico en México*, México, estudio que se presentó como ponencia de la Cámara Textil del Norte al IV Congreso Nacional de Industriales, celebrado en la ciudad de México, 1957.

_____, *Problemas estructurales del subdesarrollo*, México, UNAM, 1971.

Aguilar Monteverde, Alonso, Víctor M. Bernal Sahagún, Arturo Guillén, y Gregorio Vidal, *El capital extranjero en México*, México, Nuestro Tiempo.

Arellanes Jiménez, Paulino E. y Jesús Rivera de la Rosa, *Inversiones y empresas extranjeras globalizadas*, Puebla, BUAP, 1997.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2005. Un mejor clima de inversión para todos*, Bogotá, Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros, S.A. y Alfaomega Colombiana, S.A., 2005.

Basave Kunhardt, Jorge, *Empresarios mexicanos ante la globalización*, México, IIEc-UNAM-M.A. Porrúa, 2000.

Bernal Sahagún, Víctor M. et al, *El impacto de las empresas extranjeras multinacionales en el empleo y los ingresos en México*, México, UNAM-IIEc-Programa Mundial del Empleo OIT-ONU, 1976.

Bodenheimer, Susana, Xavier Gorostiaga, Edelberto Torres Rivas, Alfonso Bauer Paiz, David Tobis y Víctor Quintana Díaz, *La inversión extranjera en Centroamérica*, Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA, Costa Rica, 2ª. Edición, 1975.

Carrillo, Jorge, Alfredo Hualde y Cirila Quintero, "Recorrido por la historia de las maquiladoras en México" en *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, vol. 55, núm. 1, enero, 2005, pp. 30-42.

Caputo, Orlando y Roberto Pizarro, *Desarrollismo y capital extranjero. Las nuevas formas del imperialismo en Chile*, Santiago de Chile, Universidad Técnica del Estado, 1970.

_____, *Dependencia y relaciones internacionales*, Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana, 1974.

Ceceña, José Luis, *México, en la órbita imperial*, México, El Caballito, 1965.

CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y El Caribe 2009,* Santiago de Chile, CEPAL, 2010a.

_____, *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe 2009,* Santiago de Chile, CEPAL, 2010b.

_____, *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe 2008*, Santiago de Chile, CEPAL, 2009.

_____, *La inversión extranjera en América Latina y El Caribe 1997,* Santiago de Chile, 1998.

Concha, Miguel, *La Jornada,* 5 de julio, 2008.

Córdova, Armando, *Inversiones extranjeras y subdesarrollo*, Caracas, Universidad Central de Venezuela-Instituto de Investigaciones de la Facultad de Economía, 1967.

Chávez Ramírez, Paulina Irma, *Las cartas de intención y las políticas de estabilización y ajuste estructural de México: 1982-1994*, Premio Jesús Silva Herzog 1994, México, IIEc-UNAM, 1996.

Chesnais, François, *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*, Buenos Aires, Losada, 2001.

Chudnovsky, Daniel, Bernardo Kosacoff y Andrés López, *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica 1999.

Dos Santos, Theotonio, *Imperialismo y empresas multinacionales*, Buenos Aires, Editorial Galerna, 1973.

Duménil, Gérad y Dominique Ley, *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Dussel Peters, Enrique, Luis Miguel Galindo Paliza y Eduardo Loria Díaz, *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y de proceso de integración regional en México durante los noventa. Una perspectiva macro, meso y micro*, México, FE-UNAM, BID-INTAL, Plaza y Valdés, 2003.

Estay Jaime y Germán Sánchez, "Una revisión general del ALCA y sus implicaciones", *El ALCA y sus peligros para América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2005, pp. 17-106.

Fajnzylver, Fernando y Trinidad Martínez Tarragó, *Las empresas trasnacionales. Su expansión a nivel mundial y su proyección en la industria mexicana*, México, CONACYT-CIDE, 1975.

González Casanova, Pablo, *Ideología de las inversiones extranjeras*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1955.

Guillén, Arturo, *Mito y realidad de la globalización neoliberal*, México, UAM-I, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

Gutiérrez-Haces, Teresa, "La inversión extranjera en el TLCAN", *Economía UNAM*, vol. 1, núm. 3, México, UNAM-FE-IIEc, 2004.

Harvey, David, "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión", en *El nuevo desafío imperial*, Socialist registrer, CLACSO, Argentina, 2005, pp. 99-129.

Molero, J., "Inversiones directas extranjeras, empresas multinacionales, progreso técnico y desarrollo: el caso de España", en *Ekonomi Geriza* XII, Crecimiento y Competitividad: bases del progreso económico y social, Ed. Federación de Cajas de Ahorros Basco-Navara, 2005.

Montemayor, Carlos, *La* Jornada, México, 2 de julio, 2008.

Morales, Josefina, "Trasnacionalización del capital minero mexicano", *La minería en México*, México, Instituto de Geografía, UNAM, Colección Temas Selectos de Geografía de México, México, 2002, pp. 51-81.

_____, *México y Cuba. Dos experiencias frente a la reinserción internacional*,

México, Nuestro Tiempo-IIEc-UNAM, 1997.

Mortimore, Michael, *Arbitraje internacional basado en cláusulas de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado en acuerdos internacionales de inversión: desafíos para América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, núm. 188, 2009.

Pérez, Carlota, *Revoluciones tecnológicas y capital financiero*, México, Siglo XXI, 2004.

Pino Santos, Óscar, *La oligarquía yanqui en Cuba*, México, Nuestro Tiempo, 1973.

Saxe-Fernández, John, "Aspectos estratégico-militares inmersos en el proyecto de integración de América del Norte", en *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá. ¿Alternativa o destino?*, México, Siglo XXI-UNAM-IIEc, 1992.

_____, *La compra-venta de México*, Plaza y Janés, México, 2002.

Secretaría de Economía (SE) [2010], México, información proporcionada hasta abril de ese año, www.economia.gob.mx

Sunkel, Osvaldo, *Capitalismo trasnacional y desintegración nacional en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972.

The Economist Intelligence Unit, *World Investment Prospects to 2011. Foreign Direct Investment and the Challenge of Political Risk,* 2007, www.cpii.columbia.edu/pubs/documents/WorldInvestmentProspectsto2011.pdf.

UNCTAD, *World Investment Report 2010*, Nueva York y Ginebra, ONU.

_____, *World Investment Report 2009*, Nueva York y Ginebra, ONU.

_____, *World Investment Report 2007*, Nueva York y Ginebra, ONU.

_____, *World Investment Report 2002*, Nueva York y Ginebra, ONU.

_____, *World Investment Report 2000*, Nueva York y Ginebra, ONU.

Vidal, Francisco, "¿En dónde están los grandes grupos industriales mexicanos?", en Josefina Morales (coord.), *México, tendencias recientes en la geografía industrial*, México, Instituto de Geografía-UNAM, 2005, pp. 73-84.