

## **La Inversión Extranjera en América Latina: Algunos Hechos y Tendencias Sobresalientes en los Últimos Años**

**Alfredo Guerra-Borges\***

Aunque en todo momento el tema de las inversiones extranjeras y de las operaciones de las empresas trasnacionales ha constituido una materia de gran interés en años recientes, el asunto ha cobrado singular relevancia en la discusión sobre política económica, pues han venido subiendo de tono las declaraciones oficiales y oficiosas acerca del papel que las inversiones extranjeras podrían tener en la superación de los problemas de la crisis económica de América Latina, en general y de la deuda externa, en particular. En correspondencia con esas ansiosas expectativas se han venido modificando las políticas y las legislaciones relacionadas con el tratamiento a la inversión trasnacional. En esta oportunidad nos proponemos hacer solamente algunos apuntes sobre hechos y tendencias notables de la inversión extranjera en los últimos años, que permitirán, no obstante la concisión de estas notas, entrever las perspectivas que la inversión extranjera presenta en América Latina. Nos ha parecido conveniente principiar por hacer algunos señalamientos sobre las tendencias más fácilmente perceptibles en el panorama mundial, de modo que se puedan apreciar mejor las semejanzas y diferencias específicas de América Latina en ese contexto.

---

\* Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Director de *Problemas del Desarrollo*.

Hechos y tendencias recientes de las inversiones extranjeras en el panorama mundial

En los años ochenta, el ritmo de crecimiento de las corrientes de inversión extranjera directa se ha reducido en relación al que tuvo en la década pasada. Durante esta última el flujo de inversiones extranjeras hacia los países capitalistas desarrollados —a los que en lo sucesivo denominaremos simplemente “países desarrollados”— tuvo un incremento promedio anual de 16.4 por ciento. La tasa correspondiente a los países en desarrollo fue 18 por ciento.<sup>1</sup> En 1980-1981 la corriente de inversión extranjera en las economías desarrolladas creció a una tasa promedio de 12.6 por ciento por año, en tanto que en 1982-1983 el flujo registró una contracción de -11.8 por ciento. En el caso de los países en desarrollo las tasas medias de crecimiento de la inversión extranjera fueron 19.2 y -17.0 por ciento en los dos últimos periodos indicados, respectivamente.

Hacia 1983 el monto mundial de la inversión extranjera directa era de Dls. 600 mil millones, lo que revela un intenso crecimiento desde 1960, fecha en que la existencia mundial de inversión extranjera era de Dls. 60 mil millones. Incluso si se deflactan esas cifras,<sup>2</sup> dicha existencia mundial se triplicó en términos reales entre 1960 y 1983. El periodo de más rápido crecimiento terminó en 1973, pero en los diez años siguientes, no obstante la pérdida de dinamismo, el monto mundial de inversiones extranjeras aumentó en términos reales 50 por ciento.<sup>3</sup>

Del total arriba indicado correspondió a los países en desarrollo una existencia de inversiones extranjeras directas de Dls. 148 mil millones, o sea, el 25 por ciento del monto mundial. De ese monto correspondía a la América Latina, aproximadamente, el 50 por ciento; la participación de Africa tendió a reducirse en años recientes, a diferencia de los países del su-

<sup>1</sup> UNCTC, *Trends and issues in foreign direct investment and related flows*, 1985, p. 7.

<sup>2</sup> El deflactor usado es el índice de precios de las exportaciones de productos industriales de los países desarrollados.

<sup>3</sup> UNCTC, *op. cit.*, p. 15.

deste asiático en los que el acervo total de inversión extranjera directa ha crecido con rapidez, por lo cual su participación en el total del mundo en desarrollo pasó del 17 por ciento en 1971 a casi 30 por ciento en 1983.

La caída de las inversiones extranjeras directas en la presente década obedece a un complejo de circunstancias. En estas notas se hará referencia a algunas de ellas. Se principiará por examinar algunos hechos sobresalientes en los países desarrollados.

La causa principal de la declinación de las inversiones extranjeras directas en el mundo desarrollado no es otra que la fuerte contracción de la inversión extranjera en los Estados Unidos en el periodo 1982-1983. De un total de Dls. 25 mil millones que alcanzó en 1981, se cayó al nivel de sólo Dls. 11 mil millones en 1983. El flujo de inversión se restableció vigorosamente en 1984, y en consecuencia casi se recuperó el nivel de 1981. Por su parte Europa Occidental, que ha sido por mucho tiempo el principal destino de la inversión extranjera, registró una considerable caída de ésta en 1981-1982: de una corriente de Dls. 17 mil millones en 1980 se pasó a un ingreso de Dls. 11 mil millones en 1982, y aunque Europa se recuperó en el año siguiente lo hizo con debilidad.<sup>4</sup>

La importancia de Estados Unidos como receptor de inversión extranjera ha aumentado considerablemente en la presente década. En 1970-1971 Estados Unidos recibía el 8.6 por ciento de la corriente mundial de dicha inversión, y en contraste realizaba el 61 por ciento del total de las exportaciones de capital. Hacia fines de los setenta comenzaron a ganar terreno Japón y los principales países europeos (Gran Bretaña, la República Federal de Alemania y Francia); y durante la presente década se operó un cambio radical en la posición histórica de los Estados Unidos: en 1980-1982 recibió entre el 36 y el 48 por ciento de la inversión extranjera mundial, mientras que su posición como exportador de capital cayó a 19 por ciento en 1980 y sólo 4.9 por ciento del total mundial en 1983. No obstante haber pasado a ser el principal receptor de capital

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 18.

extranjero, Estados Unidos poseía en 1983 el 38 por ciento del acervo mundial de inversión extranjera directa.<sup>5</sup>

No todos los capitales que han afluído a los Estados Unidos han tomado la forma de inversiones directas; tienen gran importancia también las inversiones de cartera. Como resultado de los hechos apuntados la posición de inversión internacional neta de los Estados Unidos (es decir, el total de activos norteamericanos en el exterior menos el total de pasivos externos de los Estados Unidos) se ha deteriorado sensiblemente. Dicha posición exhibió su punto más alto en 1981 en que la inversión internacional neta de los Estados Unidos tuvo un monto de Dls. 156 mil millones. A partir de entonces tal posición se deterioró en forma acelerada. Con base en la información disponible se ha estimado que la posición neta de los Estados Unidos en materia de inversión internacional se había reducido a una cifra de Dls. 36 mil millones, por lo que podría suponerse —aunque no se tuvo a la vista la información correspondiente— que en la segunda mitad de la presente década Estados Unidos es ya un país deudor neto (o sea, que su posición de inversión internacional neta tendría signo negativo).<sup>6</sup>

Los cambios a que se ha hecho referencia responden a diversos factores. Han jugado un importante papel las políticas antinflacionarias que comenzaron a aplicar las autoridades norteamericanas desde 1978. El abatimiento de la inflación, la combinación de las políticas monetarias restrictivas y los crecientes déficit fiscales dieron por resultado una elevación sin precedente de las tasas de interés, a mayor nivel que en los países europeos y el Japón, lo que favoreció la información de activos denominados en dólares. El ambiente descrito estimuló las inversiones de cartera en los Estados Unidos, desestimuló las inversiones en el exterior e indujo a las casas matrices norteamericanas a obtener préstamos de sus filiales en el exterior, sacando así ventaja de las diferencias en las tasas de interés. Todo ello imprimió un fuerte cambio en la dirección de las co-

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Estimaciones de UNCTC con base en: United States Department of Commerce, *Survey of Current Business*, varias ediciones.

rrientes mundiales de inversión extranjera, favoreciendo una creciente entrada de capitales a los Estados Unidos.

A lo anterior debe agregarse que el capital internacional busca, ante todo, panoramas de inversión con buenas perspectivas y pocos riesgos. En la presente década los países en desarrollo tienen serios problemas de balanza de pagos y muchos de ellos exhiben una gran inestabilidad política. Por su parte, Europa ha tenido una evolución económica menos atractiva que la de Estados Unidos, sobre todo después de la recesión de principios de los ochenta. A todo ello se suma el creciente proteccionismo en los países desarrollados, lo que ha inducido a muchas trasnacionales norteamericanas a invertir en los propios Estados Unidos, y a las trasnacionales japonesas y europeas a hacer lo propio a fin de no perder su principal mercado: los Estados Unidos. La amenaza de las medidas proteccionistas ha movido a algunos países en desarrollo a hacer inversiones en el mercado norteamericano, como es el caso, entre otros, de la República de Corea y de Taiwán.

Ante un cuadro como el descrito parece posible concluir que: "En cierto sentido, la fuerte recuperación de la economía de los Estados Unidos ha sido financiada en gran medida con ahorro externo que en otras condiciones podría haber estado disponible para los países en desarrollo".<sup>7</sup>

Veamos ahora los principales acontecimientos en materia de inversiones extranjeras en estos últimos países. En algunos casos la información es precaria, pero el análisis se facilita por el hecho de que la inversión extranjera directa se concentra en un número reducido de receptores. En este aspecto encontramos el primer hecho nuevo, cual es que la concentración ha tendido a aumentar en la presente década. Hoy día unos 20 países reciben casi el 90 por ciento del flujo total de inversiones extranjeras hacia el grupo de países en desarrollo, lo que se compara con una concentración de dos tercios a principios de la década pasada.

Otro cambio importante ha tenido lugar en la estructura de los flujos financieros totales hacia el mundo en desarrollo. En primer lugar, las corrientes de recursos en condiciones con-

<sup>7</sup> UNCTC, *op. cit.*, p. 11.

cesionarias (que comprenden, en su mayor parte, la asistencia oficial para el desarrollo, pero también las donaciones de agencias privadas sin fines de lucro) redujeron su participación relativa de 45 por ciento en 1970 a 36 por ciento en 1983. Como contrapartida hubo un aumento significativo en la participación relativa de las corrientes de financiamiento en condiciones no concesionarias, y dentro de éstas se incrementaron muy rápidamente los créditos bancarios. Por el contrario, las inversiones extranjeras directas, que hasta los primeros años de la década pasada constituían el principal componente de las corrientes financieras privadas, crecieron pero a un ritmo mucho menor. Lo mismo puede decirse de los recursos oficiales en condiciones no concesionarias.<sup>8</sup>

En gran medida los cambios a que se ha hecho referencia tienen relación con la disponibilidad de recursos prestables a raíz de los aumentos de precios del petróleo en 1973-1974, en virtud de los cuales acumularon grandes excedentes financieros los países petroleros con reducida capacidad de absorción (como es el caso de varios países del Cercano Oriente). Dichos países colocaron gran parte de esos excedentes en títulos de deuda de corto plazo en la banca internacional, y como resultado de esta abundancia de capitales disponibles las tasas de interés se mantuvieron a un bajo nivel en los mercados financieros internacionales hasta fines de la década pasada. El incremento de los precios de los hidrocarburos presionó fuertemente el balance de pagos de los países importadores, que recurrieron al crédito bancario para cubrir sus déficit en cuenta corriente. Dada la magnitud de los recursos necesarios no podría pensarse que ese mismo papel lo hubieran podido cumplir las inversiones extranjeras directas, aparte de otras consideraciones que más adelante se harán a este respecto.

En la presente década se operó un drástico cambio en la situación de los países en desarrollo en el aspecto que se viene

<sup>8</sup> En cifras absolutas los flujos financieros externos de largo plazo totalizaron Dls. 20 mil millones en 1970 y Dls. 100 mil millones en 1983. En dólares de 1982 dichas cifras serían Dls. 52 mil millones y Dls. 100 mil millones en cada año mencionado, respectivamente. Si se incluyen los préstamos bancarios de corto plazo y el crédito no concesionario del FMI, el flujo ascendería a Dls. 111 mil millones en 1983, en valores constantes.

considerando: cayeron simultáneamente el crédito externo y la inversión extranjera directa, habiendo sido esta última más volátil que el primero. Como se indicó con anterioridad, la tasa de crecimiento anual de la inversión extranjera en los países en desarrollo fue 18 por ciento en la década pasada, y en el mismo periodo los nuevos créditos de la banca internacional crecieron a razón de 22 por ciento como promedio anual. Resalta entonces el carácter procíclico tanto de los créditos como de la inversión extranjera, cuyos flujos favorecieron la expansión económica en la década pasada, en tanto que en la presente década su contracción ha agravado en medida considerable la recesión en los países en desarrollo. La excepción la constituyen los países del sudeste asiático, cuyo producto creció aun en los años de la recesión mundial a principios de los ochenta, y cuya deuda externa, en lo fundamental, es más manejable que la deuda latinoamericana.

Otro cambio de gran importancia que ha tenido lugar en la presente década es la conversión de los países en desarrollo a la calidad de exportadores netos de capital. Este aspecto ha sido ampliamente tratado en la literatura sobre deuda externa de América Latina, por lo cual no vamos a detenernos en ello. Baste señalar algunos aspectos. Para el conjunto de países en desarrollo la transferencia neta de recursos (medida por la diferencia entre el déficit en cuenta corriente del balance de pagos y la remisión de utilidades y el pago de intereses) arrojó un ingreso de ahorro externo de Dls. 44 mil millones en 1981 y de Dls. 35 mil millones en 1982, en tanto que en 1984, según estimaciones preliminares, la transferencia constituyó una salida de recursos por un total de Dls. 23 mil millones.<sup>9</sup> En América Latina, no obstante una reducción de las transferencias en virtud de las sucesivas renegociaciones, las múltiples moratorias, los nuevos préstamos recibidos y otras circunstancias, la transferencia neta total de recursos al exterior alcanzó en 1982-1987 un total acumulado de Dls. 145 mil millones.<sup>10</sup>

La mayor parte de las transferencias negativas de recursos es imputable al pago de intereses, pero también la transferen-

<sup>9</sup> UNCTC, *op. cit.*, p. 34.

<sup>10</sup> CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1987*.

cia neta de inversiones extranjeras (flujo neto de inversiones menos remisión de utilidades) ha tenido signo negativo desde fines de la década pasada. La evaluación de este hecho debe tener en cuenta, cuando menos, dos aspectos: del lado negativo hay que decir que el registro de las transferencias netas negativas atribuibles a la inversión extranjera directa, subestiman el monto real de las salidas de recursos, pues las empresas trasnacionales generan otras salidas, como son las regalías o los pagos por administración; o bien, principalmente, por medio de los precios de transferencia entre filiales de una misma trasnacional o entre la filial y su casa matriz. Desde el lado positivo podría decirse que el monto de las transferencias netas de recursos por la vía de la inversión extranjera tiene en cuenta solamente los flujos que registra el balance de pagos, pero al evaluar el papel de las empresas trasnacionales debe establecerse igualmente cual es su aportación en la generación de empleo, en la transferencia de tecnología, en la generación de ingresos por exportación y otros aspectos más.

Como se dijo, desde fines de la década pasada la transferencia neta de inversiones extranjeras ha tenido signo negativo. El Departamento de Economía Internacional y Asuntos Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, con base en una muestra de 88 países en desarrollo, estimó que en 1978-1984 la mencionada transferencia dejaba un saldo negativo de -11 mil millones de dólares. Un análisis con más detalle de 24 países seleccionados entre los 33 principales receptores de inversión extranjera directa, permite apreciar que en el periodo 1980-1983 las transferencias netas negativas fueron de gran magnitud, por lo general, en los países productores de petróleo en los que históricamente se han hecho grandes inversiones extranjeras directas (que incluye a Venezuela en América Latina). Por el contrario, cinco de los siete principales receptores de capital extranjero en América Latina han registrado transferencias netas positivas. Los resultados en el caso latinoamericano probablemente se expliquen por la caída de la rentabilidad de las empresas, así como por los problemas de balanza de pagos y las medidas para contrarrestar dichos problemas. Los dos países que exhiben transferencias netas negativas de inversión extranjera directa son Argentina con un saldo neto acumulado de

-178 mil millones de dólares en 1980-1983; y Venezuela con una transferencia neta negativa de -687 mil millones de dólares.<sup>11</sup>

Como se indicó anteriormente en los años setenta afluyó el crédito externo en forma masiva a los países en desarrollo, y en la presente década se ha desplomado tal ingreso, por lo cual se ha generalizado la idea de sustituir o compensar la contracción del crédito con inversión extranjera. A reserva de volver sobre el asunto en la sección III de estas notas, baste decir ahora que: "[...]las corrientes de inversión extranjera a los países en desarrollo constituyen (desde fines de los setenta) solamente una cuarta parte de los intereses pagados y una proporción todavía menor del total del servicio de la deuda (intereses más amortización)".<sup>12</sup>

Volviendo al tema de la reducción que ha registrado el flujo de inversión extranjera directa en años recientes, veremos ahora algunos de los principales factores que han determinado esa reducción. En primer lugar cabe hacer referencia al proteccionismo de los países desarrollados, el cual ha estimulado la reversión de las corrientes de capital hacia los mercados internos de dichos países, desincentivando la inversión para exportar desde los países en desarrollo; y, por otra parte, ha atraído más inversión trasnacional hacia el mundo desarrollado, ya que al situarse detrás de las barreras proteccionistas, en su mayor parte no arancelarias, las empresas se benefician de su participación en los mercados protegidos. Como no hay indicios de que el proteccionismo perderá fuerza en los próximos años, cabe esperar que, por lo general, la inversión extranjera será poco sensible a los cambios de política que muchos países en desarrollo vienen operando para atraerla.

Los revolucionarios avances tecnológicos que tienen lugar hoy día en los principales países desarrollados están influyendo también en la dirección de las corrientes de inversión extranjera directa. Algunas de las nuevas tecnologías permiten acercar más la producción a los mercados finales y restan interés al desplazamiento de los procesos intensivos en mano de obra hacia los países en desarrollo. Algunos desarrollos tecnológicos

<sup>11</sup> Cálculos con base en UNCTC, *op. cit.*, p. 38.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 12.

recientes desestimulan el redespiegue industrial, del que tanto se habló en los años setenta y en el que han tenido un papel destacadao las empresas trasnacionales. El exacerbado proteccionismo al que se hizo referencia en el párrafo anterior, debilita también el redespiegue industrial.

En particular, las inversiones extranjeras orientadas a exportar desde los países en desarrollo pueden perder importancia con la puesta en práctica de las tecnologías basadas en la microelectrónica. La inversión trasnacional, en forma directa o mediante la subcontratación, ha utilizado en amplia escala el bajo nivel de salarios de los países en desarrollo, pero la microelectrónica, la robotización y otras nuevas tecnologías pueden dar lugar a que "[...]ya ni la miseria constituya una ventaja comparativa",<sup>13</sup> pues la reducción de los costos de producción en industrias intensivas en mano de obra puede resultar insuficiente para contrarrestar las ventajas de una más alta productividad en las industrias automatizadas en los países desarrollados.

Algunas industrias, como las del calzado y de prendas de vestir, que utilizan materiales muy flexibles, han resistido hasta ahora la automatización de sus procesos y con ello la posibilidad de reinstalación de las empresas en los países desarrollados. Sin embargo, se pronostican algunos desarrollos tecnológicos que podrían cambiar sustancialmente la situación. Aunque así no ocurriera y los países en desarrollo siguieran teniendo ventajas comparativas en estas industrias, es muy probable que la comercialización internacional de sus productos sea entorpecida mediante un alza de las barreras proteccionistas en los países desarrollados. Un ejemplo de ello se tiene en el Convenio Multifibras cuya renegociación periódica ha implicado crecientes restricciones al comercio textil. (El Convenio Multifibras es un típico ejemplo de las técnicas proteccionistas: suscrito en el marco del GATT tiene la apariencia de un acuerdo multilateral, cuando en realidad impone a los países en desarrollo restric-

<sup>13</sup> Alfredo Guerra-Borges, "Centroamérica: controversia sobre políticas de desarrollo", *Problemas del Desarrollo*, Núm. 69, México, Instituto de Investigaciones Económicas, 1987, p. 80.

ciones "voluntarias" de sus exportaciones textiles en abierta contravención a las normas del GATT).

Para salir al paso a lo que podríamos llamar un "redespiegue industrial inverso", algunos países en desarrollo están dando facilidades para que las trasnacionales implanten industrias con equipos automatizados, y con el fin de mantener su actual ventaja permiten que se utilice dichos equipos un mayor número de horas que en los países desarrollados. En los países del sudeste asiático, por ejemplo, se permite la utilización de los mencionados equipos durante 7 000 horas o más al año, mientras en Europa Occidental la legislación social fija un límite de 5 700 horas en el año.<sup>14</sup> En América Latina se viene introduciendo también la alta tecnología en la industria, pero el análisis de estos procesos y de sus consecuencias económicas y sociales está fuera del tema que motiva estas notas, y fuera de la competencia de quien las escribe, naturalmente. Al menos por ahora.

## II

Hechos y tendencias recientes en el panorama de la inversión extranjera directa en América Latina

América Latina está incorporada a las tendencias generales de la inversión extranjera en los años ochenta a las que se ha hecho muy somera referencia en la primera parte. En la presente década América Latina tuvo la más fuerte caída de la inversión extranjera directa entre las regiones en desarrollo. En términos nominales dicha inversión se redujo casi 60 por ciento en el corto periodo de 1982-1984, y en términos reales es comparable al ingreso promedio registrado en el primer quinquenio de la década pasada, como puede verse en el cuadro siguiente.

Una primera conclusión puede sacarse de los acontecimientos recientes: América Latina ha dejado de ser en el mundo en

<sup>14</sup> UNIDO, *World Industrial Restructuring and Redeployment* (ID/CONF.5/3), 1984, p. 25.

**Cuadro 1**  
Corrientes de Inversión Extranjera Directa hacia América Latina y el Total de Países en Desarrollo, 1970-1984  
(Miles de millones de dólares)

	Promedios anuales						
	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1981	1982	1983	1984
A precios corrientes							
América Latina	1.5	3.4	5.4	7.6	6.5	3.8	3.2
Países en desarrollo	2.9	7.0	12.1	14.3	13.7	10.9	11.3
Por ciento América Latina	50.6	49.4	44.9	53.3	47.1	34.8	29.0
A precios constantes de 1980 <sup>a</sup>							
América Latina	3.5	4.6	5.9	8.0	7.0	4.3	3.9
Países en desarrollo	6.8	9.4	13.2	15.0	14.9	12.4	13.3

a Valores nominales deflactados por el índice de precios de la exportación de productos industriales de los países desarrollados

Fuente: Elaborado con base en: UNCTC, *Foreign direct investment in Latin America: recent trends, prospects and policy issues, 1986*, p. 2.

desarrollo la principal región receptora de inversión extranjera directa y ello guarda relación con tres hechos que han influido en la reorientación de las inversiones: uno ya ha sido señalado en la primera parte: la tendencia a concentrarse la inversión extranjera directa en los países desarrollados; otro es que los países asiáticos en desarrollo pasaron a ocupar el lugar que anteriormente ocupaba América Latina; y el último es que la China ha pasado a ser uno de los más importantes receptores de inversión extranjera directa. Se comprende que así sea dada la enorme magnitud de su mercado, las políticas de modernización global puestas en práctica en años recientes y la nueva legislación sobre inversiones extranjeras.

De los hechos apuntados no parece posible deducir desde ahora que los cambios que se han producido son propiamente un fenómeno cíclico, reversible al modificarse las situaciones que comentaremos más adelante, o si, por el contrario, se trata de una tendencia de largo plazo que ubicaría definitivamente a América Latina en una nueva posición en la estructura de la inversión extranjera en el mundo contemporáneo.

La caída de las inversiones a que se ha hecho referencia ha afectado a todos los países latinoamericanos, con la excepción de Colombia, aunque el fenómeno se explica principalmente por el debilitamiento de los flujos de inversión hacia los tres principales receptores: Argentina, Brasil y México. Estos tres países, junto a Chile, Colombia, Trinidad y Tabago y Venezuela concentraron en 1984 el 95 por ciento de la corriente de inversión extranjera directa en América Latina (Ver cuadro 2),

**Cuadro 2**  
América Latina: Inversión extranjera directa en los siete principales países receptores, 1970-1984  
(En millones de dólares)

	Promedios anuales				Variación 1981-1984 (%)
	1970-1974	1980-1984	1981	1984	
A precios corrientes					
Argentina	10.2	436.3	823.1	268.6	-67.4
Brasil	851.9	2 103.2	2 525.8	1 598.0	-36.7
Chile	-141.6	252.7	383.2	77.9	-79.7
Colombia	33.9	367.7	265.3	431.5	62.6
México	413.1	1 443.0	2 541.1	391.6	-84.6
Trinidad y Tabago	91.7	274.5	258.1	299.0	15.8
Venezuela	-140.4	125.9	183.9	48.2	-73.8
A precios constantes de 1980 <sup>a</sup>					
Argentina	25.0	463.4	866.4	316.0	-63.5
Brasil	1 916.8	2 279.4	2 658.7	1 880.0	-29.3
Chile	-283.8	271.6	403.4	91.6	-77.3
Colombia	83.0	409.0	279.3	507.6	81.7
México	950.9	1 524.5	2 674.8	460.7	-82.8
Trinidad y Tabago	220.4	301.5	271.7	351.8	29.5
Venezuela	-282.4 <sup>b</sup>	136.4	193.6	56.7	-70.7

a Valores nominales deflactados por el índice de precios de las exportaciones de productos industriales de los países desarrollados.

b La desinversión se explica por la nacionalización de las empresas petroleras en ese periodo.  
Fuente: Elaborado con base en: UNCTC, *Foreign direct investment in Latin America...*, p. 3.

Al ver el cuadro 2 podemos comprobar que en América Latina tiene lugar un fenómeno ya apuntado en la primera parte: de la lista de los siete principales receptores de inversión extranjera directa, cinco de ellos: Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela han sido también los países que en

los años setenta recibieron la mayor parte de los créditos de la banca privada internacional. Esto es particularmente cierto en el caso de Brasil, México y Argentina que, en ese orden, son los tres principales receptores de capital extranjero y de préstamos externos. Por el contrario, Venezuela sigue en importancia a los tres países anteriores por el volumen de su deuda externa, pero ocupa el séptimo lugar como receptor de inversión extranjera directa, quizás porque esta última ha estado tradicionalmente orientada a la industria extractiva, en gran medida nacionalizada, en tanto que el desarrollo impreso a las industrias estatales demandó la contratación de deuda externa en gran escala. Es una simple conjetura, pero podría reflejar quizás lo que realmente ocurrió.

En cuanto a la distribución sectorial de la inversión extranjera directa se dispone de información muy fragmentaria. La que está disponible se refiere a los Estados Unidos, Gran Bretaña y el Japón y pone de manifiesto que en años recientes el destino principal de dicha inversión han sido los servicios. La industria ocupa el lugar preeminente que alcanzó en los años setenta en la inversión trasnacional, pero ahora son los servicios los que atraen más capital del exterior. Por lo que se refiere a los Estados Unidos, la industria concentraba el 32 por ciento de la inversión directa norteamericana en América Latina, y en 1984 la proporción era 30 por ciento en cifras redondas en ambos casos. Los servicios, en cambio, exhibieron los siguientes porcentajes de concentración en los años mencionados: 28 y 54 por ciento, respectivamente. De la inversión directa japonesa correspondió a la industria manufacturera el 53 por ciento en 1975 y el 32 por ciento en 1984, en tanto que los servicios concentraron el 24 y el 55 por ciento de dicha inversión en los años mencionados. En cuanto a Gran Bretaña se refiere la información disponible asigna a las industrias el 79 y el 54 por ciento de la inversión directa de ese origen en 1975 y 1980, respectivamente, mientras los servicios concentraron en cada uno de esos años el 8 y el 45 por ciento de la inversión británica directa total. Lo anterior significa que en sólo seis

años la concentración de las inversiones británicas en los servicios aumentó cinco veces.<sup>15</sup>

Otras consideraciones sobre la inversión extranjera directa en América Latina, pero sobre todo en relación a su probable papel en el futuro, se harán en la sección siguiente. Sin embargo, a modo de introducción a dicha parte conviene tener en cuenta un hecho que tiene sensible incidencia en las decisiones de las empresas trasnacionales. Tal hecho es la caída de la tasa de retorno de las inversiones extranjeras directas de los Estados Unidos, que es el país para el que se dispone de información. En el conjunto de los países en desarrollo dicha tasa se redujo de 24.3 por ciento en 1980 a un nivel de 10.0 por ciento en 1983, mientras en América Latina la tasa de retorno de las inversiones directas norteamericanas cayó en el mismo periodo de 18.8 a sólo 2.2 por ciento. La reducción ha sido más significativa en el sector industrial, pues en el conjunto de países en desarrollo la tasa evolucionó de 16.3 por ciento en 1980 a 2.4 por ciento en 1983, en tanto que en América Latina la tasa de retorno de las trasnacionales norteamericanas manufactureras cayó de 15.8 por ciento a -1.4 por ciento en los años antes indicados, respectivamente.<sup>16</sup>

Lo anterior puede explicarse por la profunda crisis que vive América Latina, que ha reducido la actividad económica general, ha estrechado los mercados y ha aumentado la capacidad instalada ociosa. También ha sido importante el impacto de las fuertes devaluaciones de los signos monetarios en diversos países, las cuales han incidido en la conversión de las utilidades en términos de dólar.

La crisis de los ochenta ha dado lugar a políticas de ajuste y de estabilización económica con efectos desastrosos, sin que pueda decirse todavía que se haya tocado fondo. En cualquier caso, bien se trate de situaciones reales o de eventos potenciales, la inversión directa es retenida por las trasnacionales en tanto se despejan los nublados del día.

<sup>15</sup> UNCTC, *Foreign direct investment in Latin America...*, pp. 1 y 4.

<sup>16</sup> UNCTC, *Trends and issues in foreign direct investment...*, p. 30.



## III

¿Nos sacará de penas la inversión extranjera directa?

Lo dicho en el párrafo anterior significa, en pocas palabras, que no hay lugar a esperar un repunte importante de la inversión extranjera directa en América Latina en lo que resta de la presente década y, cuando menos, los primeros años de la próxima. ¿Quiere decir entonces que la inversión extranjera directa no nos sacará de penas, llenando el vacío que ha dejado la interrupción del crédito externo? [...] Para dar respuesta a esta pregunta conviene considerar hechos como los siguientes: en primer lugar, lo que pretenden los países desarrollados; luego, los cambios de actitudes y de políticas en América Latina; y, finalmente, cual es el potencial de la inversión extranjera para compensar la implosión del crédito externo.

A juicio de los países desarrollados las empresas transnacionales son el factor más dinámico de las economías en desarrollo, por lo que una vía para salir de la crisis actual es atraer inversiones extranjeras. En los últimos años dichas inversiones se presentan como un sustituto de los programas de asistencia y del crédito externo, alegándose que las inversiones extranjeras constituyen una fuente de recursos frescos, tan necesarios cuando las reservas internacionales se han agotado o están muy comprometidas. Se dice también que las divisas fluirán hacia América Latina gracias a las exportaciones promovidas por las firmas transnacionales. Incluso se llega a decir que la inversión extranjera directa tiene obvias ventajas sobre la contratación de la deuda externa, pues no compromete la salida de cantidades fijas de divisas, y en todo caso el flujo de las remisiones es menor que el del servicio de la deuda. Por supuesto, todas estas reflexiones tienen un fuerte eco en los países latinoamericanos.

Convencidos de lo que predicán, los países en desarrollo han tomado diversas medidas para llevar a la práctica sus conceptos. Una de ellas ha sido la firma de convenios que estimulen y den garantías a la inversión extranjera. No se trata propiamente de una iniciativa de los últimos años, pero en fecha

reciente se ha concedido mucha atención al instrumento mencionado. En América Latina no se ha tenido mucho éxito; de un total de más de 200 convenios vigentes en la presente década, solamente Belice, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Haití, Panamá y Paraguay han suscrito convenios bilaterales de garantía a las inversiones extranjeras. La enumeración anterior no causa sorpresa: Costa Rica y El Salvador dependen hoy día en un grado excesivamente alto de las transferencias de recursos financieros de los Estados Unidos, y en cuanto a Haití y Paraguay parece posible ahorrarse los comentarios. La mayor parte de los convenios bilaterales se han suscrito de 1982 a nuestros días. En su gran mayoría los países de América Latina y el Caribe han impugnado la suscripción de tales acuerdos, por considerar que imponen obligaciones a los países de la región sin establecer como contrapartida obligaciones para la inversión extranjera.

Otro paso dado por los países desarrollados es llevar al seno del GATT el "examen del funcionamiento de los artículos del Acuerdo General relativos a los efectos de restricciones y distorsiones del comercio resultantes de las medidas en materia de inversiones", a fin de negociar "las disposiciones adicionales que pudieran ser necesarias para evitar tales efectos negativos sobre el comercio".<sup>17</sup>

El más activo entre los promotores de medidas que liberalicen los flujos de inversión extranjera es Estados Unidos. Una muestra de ese interés es la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, en la que, por primera vez en la legislación comercial de los Estados Unidos, se incluye el asunto de las inversiones norteamericanas en el extranjero. La inclusión se opera mediante una ampliación del significado del término "comercio", el cual, según la ley citada, comprende también: "La inversión extranjera directa por personas estadounidenses que tenga implicaciones para el comercio de bienes o servicios".<sup>18</sup>

<sup>17</sup> "Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay del GATT", *Comercio Exterior*, Núm. 10, México, 1986, p. 935.

<sup>18</sup> Título III, Sección 302, inciso (ii) de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984, citado en: SELA, *América Latina y la Ley de Comercio y Aranceles de Estados Unidos*, (SP/AL-EU/LCA/DT No.1/Corr. 1), 1985, p. 4.

En otra parte, la Ley de Comercio y Aranceles incluye entre los objetivos de negociación de los Estados Unidos: "Reducir o eliminar barreras artificiales o que signifiquen distorsiones del comercio en lo relativo a la inversión extranjera directa, ampliar y extender el principio del trato nacional y reducir las barreras irrazonables al establecimiento".<sup>19</sup> Según la ley citada, debe entenderse por "irrazonable": "[...]cualquier ley, política o práctica que, aunque no sea necesariamente contraria a los derechos internacionales de los Estados Unidos, se la considere injusta e incorrecta. El término incluye —sin estar limitado a ello— cualquier ley, política o práctica que niegue oportunidades razonables y equitativas: i) de mercado; ii) de establecimiento de una empresa; o iii) de protección adecuada y efectiva a los derechos de propiedad intelectual".<sup>20</sup>

Finalmente, hay que señalar que la ley de 1984 amplía el alcance de la Sección 301 de la Ley de Comercio de 1974 en materia de represalias y confiere poderes a la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos para aplicarlas cuando fracasen las negociaciones con un gobierno que haya aplicado medidas "irrazonables" o "discriminatorias" o "injustificables", como podrían ser, dado el caso, las normas que reserven para el Estado o para el capital nacional de un país latinoamericano un determinado sector de la economía.

Por lo que toca a las actitudes y políticas de los países de América Latina en relación a la inversión extranjera, el hecho verificable es un cambio sensible en favor de éstas. En términos generales, puede decirse que en años recientes se ha tendido a reducir o a eliminar las regulaciones, aunque se mantiene el interés de preservar la participación preferente, e incluso exclusiva, del Estado y el capital nacional en algunos sectores de la economía. El caso más notable en este aspecto es, sin duda, el Brasil, cuya legislación sobre informática a resistido hasta ahora las presiones de los Estados Unidos.

Un hecho negativo de gran importancia por su significado en varios aspectos es la modificación introducida en 1987 por el Grupo Andino al Régimen Común de Tratamiento a los

<sup>19</sup> Título III, Sección 305, ver SELA, *op. cit.*, p. 3.

<sup>20</sup> Citado por SELA, *op. cit.*, p. 14.

Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías. La aprobación de la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena y su puesta en vigor en 1971 fueron acontecimientos de gran trascendencia, pues ningún otro esquema de integración económica regional había dado, ni ha dado hasta la fecha, un paso semejante. En virtud de la Decisión 24 los países miembros del Acuerdo de Cartagena contaron con normas uniformes sobre la gradual conversión de las empresas extranjeras en empresas mixtas o nacionales; sobre los límites a la remisión de utilidades al exterior (a las casas matrices); sobre el uso de crédito local, negándose a las firmas extranjeras el acceso al crédito de largo plazo; sobre la prohibición de compra de acciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales y otras más relativas a las transferencias de tecnología, reserva de sectores para la inversión andina, etcétera.

La aplicación de la Decisión 24 encontró en todo momento diversas dificultades, en particular a medida que los gobiernos de la región andina se permeabilizaban para las corrientes neoliberales. Ya en 1976 la Decisión 24 fue modificada para flexibilizar algunas de sus normas, pero fue a partir de 1984-1985 que aumentaron las presiones de los gobiernos andinos para renegociar el Régimen Común, presiones que fueron precedidas o acompañadas por francas violaciones de la Decisión. Sin poder entrar en detalle diríamos, a guisa de ejemplo, que Venezuela exceptuó unilateralmente de las regulaciones convenidas a las inversiones extranjeras y los contratos de tecnología en la electrónica, la informática, la biotecnología, las empresas del Estado y otros sectores. Las normas relativas a la conversión de las empresas que constituían el alma misma de la Decisión, fueron modificadas, también en forma unilateral, por todos los gobiernos, en un grado u otro. El Ecuador fue más lejos al exceptuar de la obligación de transformarse a las sucursales de empresas extranjeras.<sup>21</sup>

No obstante la liberalización de las políticas sobre inversión extranjera, los hechos han probado que las empresas transna-

<sup>21</sup> Ver: *Propuesta de la Junta sobre modificaciones al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías* (JUN/Propuesta 165/Rev.1), 1987

cionales no tienen interés en una región agobiada por la deuda externa y los problemas de balance de pagos. Bolivia, uno de los países que mayores cambios liberalizantes ha introducido en sus políticas, y uno de los pocos que ha suscrito un convenio de garantías a la inversión, ha visto caer la inversión extranjera directa de Dls. 60 millones a solamente Dls. 7 millones entre 1981 y 1984. El cuadro 2, revela la tendencia contraccionista de la inversión extranjera en todos los países, inclusive en México, en donde la inversión extranjera directa cayó de un nivel de Dls. 2 541 millones en 1981 a sólo Dls. 392 millones en 1984.<sup>22</sup>

Las esperanzas en que la inversión extranjera compense la interrupción del crédito internacional no se han justificado, y tampoco podrán justificarse en el futuro por lo que enseguida anotamos. En primer lugar, porque “[...]del incremento registrado en el valor de la inversión norteamericana en la América Latina 65 por ciento ha sido reinversión de utilidades en el periodo 1970-1980 y sólo 35 por ciento se originó en un aporte de capitales nuevos”.<sup>23</sup> En el periodo 1980-1984 la reinversión de utilidades constituyó el 45 por ciento del flujo de inversión extranjera directa (no sólo de los Estados Unidos sino incluidos todos los países proveedores).<sup>24</sup> Lo anterior está en consonancia con la caída de la tasa de retorno de las inversiones en el periodo de crisis, a lo que se hizo referencia anteriormente.

En segundo lugar, la inversión extranjera genera una salida cuantiosa de recursos: la remisión de utilidades en un periodo tan crítico como el de 1980-1984 constituyó el 43 por ciento del flujo de la inversión extranjera directa. Las remesas, por supuesto, no constituyen la única demanda de divisas por parte de las empresas trasnacionales (los pagos por servicio de la

<sup>22</sup> Sergio Bitar, “La inversión norteamericana en el Grupo Andino”, *Trimestre Económico*, Núm. 206, México, 1986, p. 319.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Estimaciones con base en información de CEPAL, *Banco de datos sobre inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe (LC/L 386)*, 1986. Por tener diversa cobertura geográfica la información correspondiente a los flujos de inversión, a la reinversión y a la remisión de utilidades, homogenizamos los datos para un total de 15 países.

deuda externa y por repatriaciones de capital son también de magnitud importante).

En tercer lugar, la inversión extranjera directa sólo en parte es capital de riesgo aportado desde el exterior por la casa matriz. Una proporción significativa de la inversión está constituida por créditos del sistema bancario local, en cuyo caso no hay ningún ingreso de recursos externos. Otra parte se obtiene mediante la contratación de créditos de la banca internacional, en cuyo caso se incurre en un ingreso que genera deuda externa del país receptor de la inversión; y otra parte, muy importante en muchos casos, está constituida por la deuda intrafirma, es decir, crédito extendido por la casa matriz a sus filiales en América Latina.

Hay evidencias de que en años recientes, enfrentadas a los problemas de balanza de pagos y los controles en el uso de divisas, las empresas trasnacionales se inclinan más que en el pasado por financiar sus inversiones mediante créditos de la banca internacional, pues su experiencia les indica que los gobiernos de los países receptores se esfuerzan (o se ven forzados) en cubrir el pago del servicio de la deuda externa, mientras que difícilmente puede excluirse la posibilidad del establecimiento de restricciones a la remisión de utilidades o a la repatriación de capital. Lo anterior significa que la política de aliento a las inversiones extranjeras muy probablemente incrementará la deuda externa de América Latina o, en todo caso, compensará en alguna medida la reducción de la misma que se consiga por otras vías. Según Naciones Unidas: “El pago de la deuda de las filiales a sus casas matrices puede haber sido una vía para la repatriación de capital al enfrentar situaciones económicas adversas”.<sup>25</sup> Según la misma fuente, tal parece ser el caso de México.

La deuda intrafirma constituyó entre un máximo de 55 por ciento y un mínimo de 15 por ciento del financiamiento de la inversión extranjera directa en Brasil en 1981 y 1984, respectivamente. En el caso de Colombia el mínimo fue 74 por ciento en 1980 y el máximo se alcanzó en 1983 cuando la deuda intrafirma financió el 92 por ciento de la inversión trasnacional. En

<sup>25</sup> UNCTC, *Foreign direct investment...*, p. 17.

México la cifra más alta fue 42 por ciento en 1983, en tanto que en 1982 y 1984 se registraron porcentajes negativos de participación del orden de -4 y -9 por ciento. Según CEPAL el flujo de deuda externa dentro de una misma firma en América Latina fue de -494 millones de dólares en 1983 y de -51 millones en 1984.<sup>26</sup> Las cifras negativas han dado base a la hipótesis de Naciones Unidas antes citada.

Una última consideración se desea hacer: aun suponiendo un ingreso de recursos frescos mediante las inversiones extranjeras, el flujo de éstas tendría que crecer fuera de todo lo posible para que compensara la caída del crédito internacional. En 1980-1984 la corriente de inversión extranjera directa hacia América Latina totalizó Dls. 27.2 mil millones, lo que arroja un promedio simple de Dls. 5.4 mil millones por año. En el mismo periodo los incrementos de la deuda externa sumaron Dls. 178.4 mil millones, con una media anual de Dls. 36 mil millones. Una cabal compensación de los flujos de crédito mediante la inversión extranjera directa implica que ésta se incremente siete veces, lo que está fuera de la realidad y en abierta contradicción con las tendencias recientes ya comentadas. No perder de vista que en el periodo mencionado (1980-1984) América Latina transfirió utilidades e intereses por un total de Dls. 154 mil millones, o sea, a razón de un promedio anual de Dls. 31 mil millones.<sup>27</sup>

La posibilidad de que la caída del crédito internacional se compense gracias a que la inversión transnacional mejorará la posición exportadora de los países latinoamericanos, tampoco es del todo viable. La tendencia histórica de las empresas transnacionales en América Latina ha sido servir los mercados internos, participar en mucho menor grado en la exportación y registrar un coeficiente de importación superior al de las empresas locales. Si estas tendencias cambiarán en el futuro, no lo sabemos. Lo que es posible percibir justificaría sólo en parte la confianza puesta en esta solución.

<sup>26</sup> CEPAL, *Banco de datos...*, p. 73.

<sup>27</sup> Cálculos con base en información de UNCTC, *op. cit.*, p. 16.