

**EL COMERCIO Y LAS INVERSIONES ENTRE  
LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA:  
Características y consecuencias sobre  
la especialización productiva**

*Santiago Roca \**  
*Luis Simabuko \*\**

**Documentos de  
Trabajo** **Nº 11**  
**Febrero de 2003**

- \* Profesor principal y director de Investigación y Desarrollo de la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN, Lima-Perú). Ph.D. y M.A. en Economía de la Universidad de Cornell. E-mail: sroca@esan.edu.pe
- \*\* Investigador asociado de la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN, Lima-Perú). Egresado del Programa de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. E-mail: lsimabu@esan.edu.pe

ESAN-CENDOC

ROCA, Santiago y Luis SIMABUKO

*El comercio y las inversiones entre la Unión Europea y América Latina: características y consecuencias sobre la especialización productiva.* – Lima : Escuela de Administración de Negocios para Graduados, 2003. – 33 p. – (Serie Documentos de Trabajo n.º 11).

ESPECIALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN / COMERCIO EXTERIOR / INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS / POLÍTICA COMERCIAL / COMPETITIVIDAD / UNIÓN EUROPEA / AMÉRICA LATINA / AMÉRICA DEL SUR

HG 1480.55 R62

© Escuela de Administración de Negocios para Graduados  
Av. Alonso de Molina 1652, Monterrico-Surco, Lima-Perú  
Lima, febrero de 2003

[www.esan.edu.pe](http://www.esan.edu.pe)

[esanediciones@esan.edu.pe](mailto:esanediciones@esan.edu.pe)

Hecho el Depósito Legal N.º 1501402003-1002

Prohibida su reproducción sin permiso de los editores.

Las opiniones y recomendaciones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan, necesariamente, el punto de vista de ESAN. Los documentos de esta serie dan a conocer hallazgos parciales o preliminares de trabajos en curso que pueden enriquecerse de la discusión o el comentario antes de su versión final.

# R ESUMEN

El presente trabajo relaciona las características del intercambio comercial y de inversiones entre América Latina y la Unión Europea con la especialización productiva de los países de la región. La principal conclusión del artículo es que la estrategia de inversión de las empresas europeas en América Latina, particularmente en América del Sur, no tuvieron un efecto similar, en términos de la especialización productiva de la región, el comercio bilateral y el comercio intrarregional, al de las inversiones estadounidenses en México, América Central y el Caribe. El documento concluye con una serie de recomendaciones de política orientadas a modificar la especialización productiva de América Latina.



## ABSTRACT

This paper connects the characteristics of trade and investment between Latin America and The European Union with the productive specialization of Latin American countries. The main conclusion of this paper is that investment strategies of European companies in Latin America, particularly in South America, did not have the same impact –in terms of productive specialization of the region, and bilateral and intraregional trade– as the types of investment by American companies that took place in Mexico, Central American and Caribbean countries. Hence, the paper concludes with a set of policy recommendations to rearrange the productive specialization in Latin American countries.

## CONTENIDO

Introducción	7
1. Características del flujo comercial entre la Unión Europea y América Latina	7
2. Características del flujo de inversión entre la Unión Europea y América Latina	13
3. La especialización productiva y la calidad de las actividades económicas	20
4. ¿Qué se puede hacer?	24
4.1. Acciones en el área comercial	24
4.2. Promoción de las inversiones en actividades de mayor calidad	26
4.3. Acciones para la promoción de la competitividad	30
Referencias bibliográficas	32

# **EL COMERCIO Y LAS INVERSIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: Características y consecuencias sobre la especialización productiva\***

*Santiago Roca  
Luis Simabuko*

## **Introducción**

El objetivo del presente artículo es mostrar las características del intercambio comercial y de inversiones de los últimos años entre América Latina (AL) y la Unión Europea (UE) y analizar sus implicancias en términos de la especialización de los países de la región.

La idea central del trabajo es que el flujo de inversiones de la UE no ha logrado transformar de modo significativo la especialización productiva en América Latina, especialmente la de América del Sur, tal como sí lo hicieron las inversiones estadounidenses en México, Centroamérica y el Caribe. Así, la creciente participación de la Unión Europea en los flujos de inversiones hacia América del Sur no se ha traducido en el aumento del comercio bilateral entre estos bloques, pero sí ha generado cierto estímulo en el intercambio intrarregional y ha mejorado la competitividad sistémica.

Con el fin de transformar la especialización productiva de AL, este trabajo recomienda diversas acciones, tanto respecto a la política comercial como en cuanto a la política de inversiones y de competitividad.

## **1. Características del flujo comercial entre la Unión Europea y América Latina**

Antes de exponer las características del intercambio comercial entre los dos bloques económicos, es necesario conocer algunos datos referido al desarrollo relativo de cada uno de ellos. La UE, con un ingreso per cápita de 21 mil dólares anuales en el 2000, representa el 43% y el 45% de las importaciones y exportaciones mundiales, respectivamente; mientras

---

\* Artículo presentado a la mesa redonda: "Europa y América Latina en la economía global: cómo intensificar sus relaciones económicas", organizada por el Istituto di Studi Latino-Americani (ISLA) de la Universidad Bocconi y el Comité Italiano Promotor Milano BID 2003, y llevada a cabo entre el 15 y el 16 de enero de 2003 en Milán, Italia.

AL, con un ingreso per cápita de 3,8 mil dólares, representa apenas el 6% tanto de las importaciones como de las exportaciones mundiales. Se observa, además, una marcada diferencia en el grado de apertura comercial de estos dos grupos de países (exportaciones más importaciones); así, mientras la UE presenta un índice de apertura de 71% del PBI, el índice respectivo de AL sólo alcanza 38%. Finalmente, la balanza comercial es positiva en 0,7% del PBI en el caso de la Unión Europea y deficitaria en 1,8% del PBI en el caso de América Latina. Específicamente, entre 1991 y el 2000 AL elevó su posición superavitaria con la UE en 9% en alimentos, materias primas agrícolas, metales y minerales; en cambio, su posición deficitaria en el sector manufacturero se elevó en 154%, con lo cual el balance global fue negativo.

#### Indicadores comerciales diversos de la Unión Europea y América Latina, 2000

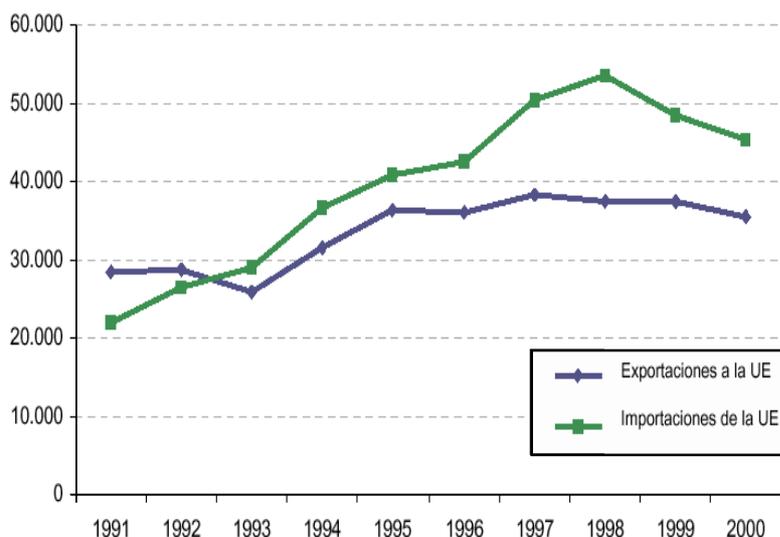
	UE	AL
Exportaciones (como % de las exportaciones mundiales)	45,3	5,6
Importaciones (como % de las importaciones mundiales)	43,1	6,0
Exportaciones más importaciones (como % del PBI)	71,3	37,8
Exportaciones menos importaciones (como % del PBI)	0,7	-1,8
Destino de las exportaciones (como % de las exportaciones totales)		
Países industrializados	78,7	75,1
Unión Europea	66,0	12,5
Resto	12,7	62,7
Países en desarrollo	20,6	23,3
América Latina	2,5	17,4
Resto	18,1	5,9
Otros países	0,7	1,6
Origen de las importaciones (como % de las importaciones totales)		
Países industrializados	75,3	70,6
Unión Europea	62,2	15,0
Resto	13,1	55,5
Países en desarrollo	24,1	28,5
América Latina	2,1	16,9
Resto	21,9	11,6
Otros países	0,6	0,9

Fuente: FMI, Cepal, Unctad.

En lo que se refiere al comercio bilateral por bloques comerciales, el 78,7% de las exportaciones de la UE del 2000 se dirigieron a países industrializados, y sólo el 20,6% a países en desarrollo, entre los cuales AL apenas representó el 2,5%; asimismo, el 75,3% de las importaciones de la UE provinieron de países industrializados y el 24,1% de países en desarrollo, entre los cuales América Latina significó el 2,1%. Por su parte, AL destinó el 23,3% de sus exportaciones a países en desarrollo y el 75,1% a países industrializados, entre los cuales la UE representó el 12,5%; de la misma forma, el 28,5% de las importaciones de la

región se compraron de los países en desarrollo, y el 70,6% de los países industrializados; entre estos últimos, a la UE le correspondió el 15% del total. Estos indicadores señalan que el peso comercial que tiene AL para la UE es significativamente menor que el peso o importancia relativa que posee la UE para AL.

### Balanza comercial de América Latina frente a la Unión Europea (Millones de US\$)



Fuente: BID 2002.

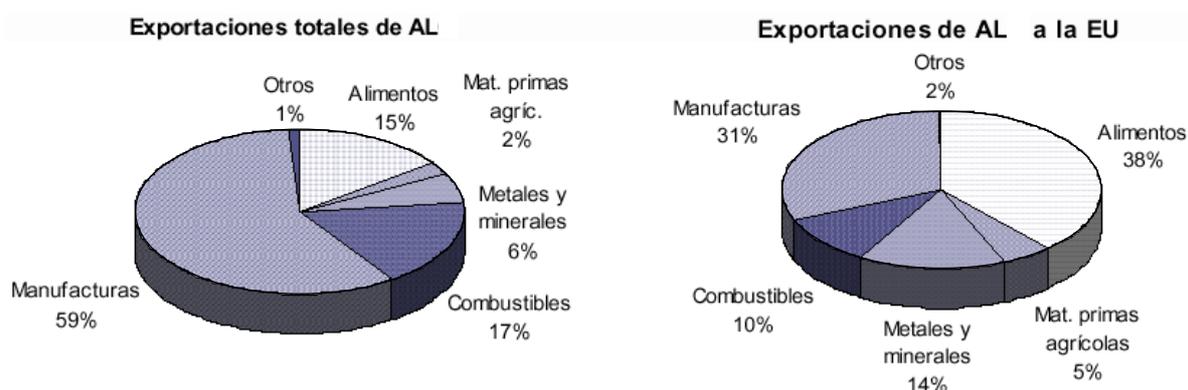
Sin embargo, esta mayor importancia que tiene el comercio con la UE para América Latina ha tendido a caer en la segunda mitad de la década pasada, debido a que el intercambio comercial entre estas regiones creció a una tasa anual de 5% (en exportaciones e importaciones), mientras el comercio de AL con el resto de los países industrializados (Estados Unidos, Japón, Australia, Canadá y Nueva Zelanda) creció en 16% en las exportaciones y en 12% en las importaciones; además, el comercio intrarregional en América Latina creció en aproximadamente 10% al año, cifra muy por encima de la correspondiente al aumento de las exportaciones hacia la Unión Europea.

La estructura por tipo de productos es una de las causas del menor dinamismo de las exportaciones de AL a la UE. En efecto, las exportaciones muestran un fuerte componente de productos agrícolas, metales, minerales y combustibles en todos los países de la región, a excepción de México y Costa Rica, que en los últimos años exportaron una proporción significativa de bienes manufacturados.

Lo más dramático, sin embargo, es que la estructura de las exportaciones hacia la UE es mucho más sesgada hacia los recursos naturales que la estructura promedio de las exportaciones de América Latina. En otras palabras, se vende proporcionalmente más productos primarios a la UE que hacia el resto de países, incluido el resto de países industrializados y América Latina.

Mientras las exportaciones totales de AL en bienes manufacturados alcanzan el 59%, el porcentaje de estas exportaciones a la UE apenas llega a 31%. En general, las exportaciones de manufacturas representan más de la mitad del comercio entre los países de América Latina y el 71% de las exportaciones a Estados Unidos. Aun excluyendo a México (cuyo comercio con Estados Unidos en el sector de la maquila distorsiona en parte las cifras regionales), el peso de las manufacturas es bastante mayor en las exportaciones totales de AL (35%) que en las exportaciones dirigidas hacia la UE (25%).

### Estructura de las exportaciones de América Latina, 2000 (%)



Fuente: BID 2002.

De esta manera, las exportaciones de AL a los mercados de la región y a Estados Unidos son relativamente menos vulnerables a las fluctuaciones de los precios mundiales de los productos básicos (que en los últimos años tendieron a caer) y disfrutaron de una demanda más dinámica que las exportaciones a Europa.

Definitivamente, la creciente participación de las manufacturas en las exportaciones dentro del continente americano se debe a la mejora del acceso a los mercados de la región propiciada por las múltiples iniciativas de liberalización comercial, tanto unilaterales como regionales. Igualmente, esta mayor participación se explica por la relativa expansión y estabilidad macroeconómica lograda, principalmente, en la primera mitad de la década pasada.

Todo ello impulsó el comercio fronterizo entre los países, aprovechando las ventajas naturales de la proximidad geográfica. Tal como lo señala el BID (2002), este tipo de comercio fronterizo, con acceso preferente y con reducidos costos de transporte es mucho más barato y menos riesgoso que buscar una mayor penetración en el distante y relativamente más protegido mercado europeo. Además, el análisis de mercados, la comercialización y la promoción de exportaciones resultan más simples entre naciones vecinas que comparten idioma, hábitos de consumo y gustos.

Otro motivo por el cual no se han desarrollado las exportaciones a la UE son las barreras comerciales y las medidas de protección aplicadas a los productos agrícolas provenientes de AL. El elevado arancel para los productos agrícolas, las cuotas de importación y los subsidios a las exportaciones agrícolas de la UE son temas recurrentes en la discusión del comercio entre la UE y AL.

Con relación a los productos no agrícolas, la UE intensificó acuerdos comerciales bilaterales de mutuo beneficio con Chile, México y el Mercosur y acuerdos preferenciales con el resto de economías menos avanzadas, a través del Sistema Generalizado de Preferencias o SGP, excepto en algunas manufacturas con mayor valor agregado que están sujetas a aranceles superiores al promedio, medida que puede constituirse en un obstáculo a la diversificación de las exportaciones de AL. Otras barreras no arancelarias, como reglamentos técnicos y normas, cuotas, precios de ingreso, certificados de importación, licencias, derechos *antidumping* y normas fitosanitarias, suelen tomarse como elementos que traban las exportaciones.

Aunque no existen pruebas concluyentes al respecto, la expansión de la UE hacia Europa Central y Oriental puede ser una causa de la declinación del comercio con AL. Los acuerdos alcanzados a partir de 1991 entre la UE y países como Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Estonia, Letonia, Lituania y Eslovenia sentaron las bases para la futura ampliación de la UE hacia Europa del Este a través de la liberalización recíproca (aunque asimétrica) del comercio de productos industriales y la liberalización parcial del comercio agrícola.

Estos acuerdos también desarrollaron una intensa cooperación financiera y técnica de la UE con los países asociados, en virtud de la cual estos países europeos pasaron a ser preferenciales en materia de comercio y asistencia para las naciones en desarrollo, hecho que eventualmente podría haber generado cierta desviación del comercio y de la inversión en-

tre los socios tradicionales de la UE<sup>1</sup>. Lo concreto, en todo caso, es que las exportaciones de los países de Europa Central y Oriental a la UE crecieron a una tasa promedio anual cercana a 20% en los noventa, en tanto que las exportaciones de AL prácticamente se estancaron.

El impacto del tipo de cambio tampoco debe dejar de considerarse, ya que durante la mayor parte de la década pasada muchas economías latinoamericanas experimentaron una seria apreciación de sus monedas, ante la gran afluencia de capitales a la región. Esta situación, evidentemente, atentó contra un mayor crecimiento de las exportaciones a la UE, además de desalentar la diversificación de las mismas. En el caso del comercio intrarregional, no obstante, este efecto no se produjo, dado que la apreciación de la moneda ha sido bastante generalizada en los países y, por ende, ha tendido a ser neutra para el comercio dentro de la región.

Debe mencionarse también que la vigorosa y prolongada expansión económica de Estados Unidos en los noventa superó de lejos el pobre crecimiento económico de la UE (el PBI per cápita entre 1990 y el 2000 creció, en dólares corrientes, en 50% en Estados Unidos y en 4,5% en la UE), por lo que la demanda de importaciones de la economía estadounidense rebasó a la europea. Incluso el crecimiento del PBI per cápita de AL (del orden de 46% en el mismo periodo) superó al de la UE en la mencionada década, razón por la cual aun el comercio intrarregional fue mayor que el comercio con la Unión Europea.

Finalmente, las diferencias intrínsecas entre Europa y Estados Unidos respecto a la inversión directa extranjera también pueden explicar la tendencia decreciente de las exportaciones de AL hacia la Unión Europea. Esta variable, que se desarrollará con mayor detalle en la siguiente sección, implica, en pocas palabras, que mientras las inversiones estadounidenses se destinaron fundamentalmente a México, América Central y el Caribe y al sector transable y manufacturero de estos países, una buena parte de las inversiones europeas se dirigieron a los países sudamericanos y al sector no transable de la economía, por lo que no causaron efecto alguno sobre el comercio bilateral en el corto plazo; aunque es necesario añadir que sí tuvieron cierto impacto sobre la competitividad. Por otro lado, la parte de la inversión europea que sí se destinó al sector transable y manufacturero de estas economías latinoamericanas tampoco impulsó el comercio bilateral con la UE, ya que estas exportaciones básicamente desarrollaron el comercio intrarregional.

---

1 Quienes sostienen que la expansión de la UE hacia Europa Central y Oriental no afectó a América Latina postulan que éste no es un caso de desvío del comercio y de la inversión, ya que AL y este grupo de países no participan o compiten en los mismos mercados (Nunnenkamp 1998).

## 2. Características del flujo de inversión entre la Unión Europea y América Latina

En lo que se refiere al flujo de inversiones, la Unión Europea aportó el 67% de la inversión directa extranjera a nivel mundial en el 2000 (alrededor de 960 mil millones de dólares) y captó a la vez el 49% de estas inversiones (aproximadamente 800 mil millones de dólares). Estas cifras colocaron a la UE como el principal origen y destino de las inversiones mundiales, muy por delante de Estados Unidos. Por su parte, América Latina es claramente un receptor neto de inversiones, ya que recibió 86 mil millones de dólares en el año 2000 y exportó sólo 13 mil millones.

Excluyendo la inversión directa extranjera que la UE destinó a países miembros de su propio bloque económico a lo largo de la década pasada y que llegó a 54% del total, América Latina recibió el 11% de la inversión europea fuera de sus fronteras y fue la segunda plaza en importancia, después de América del Norte, básicamente de Estados Unidos, que recibió el 50%.

### Flujos de inversión directa extranjera (IDE) de la Unión Europea y América Latina, 2000

	UE	AL
Salida de IDE		
Miles de millones de US\$	960	13
Como % del PBI	12,1%	0,7%
Entrada de IDE		
Miles de millones de US\$	796	86
Como % del PBI	10,0%	4,4%

Fuente: FMI, Cepal, Unctad.

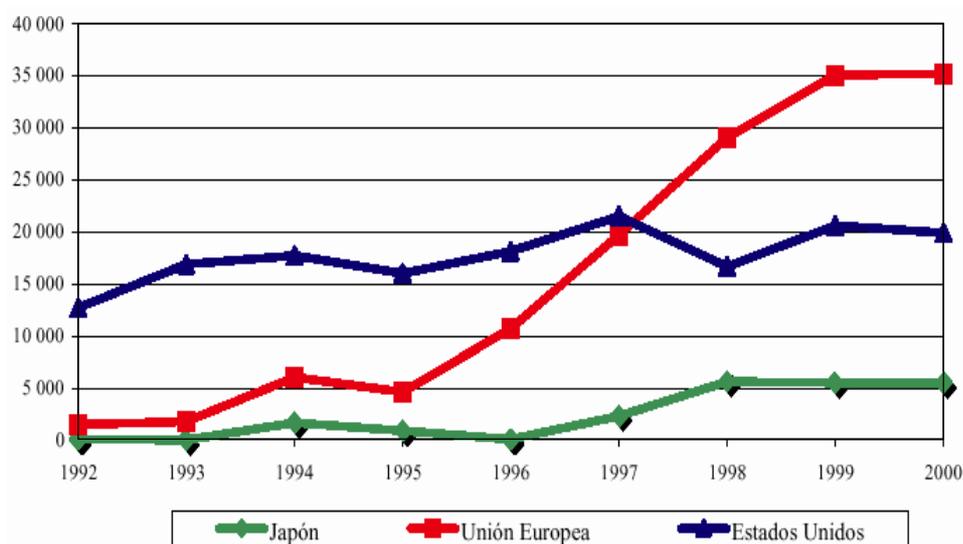
Para América Latina, la inversión directa extranjera de Europa constituyó la principal fuente de inversiones a partir de 1998, superando a la inversión proveniente de Estados Unidos y el Japón. Tal como se observa en el gráfico respectivo, las inversiones europeas dieron un salto espectacular a partir de 1996 y alcanzaron en los últimos años la suma de 35 mil millones de dólares, mientras las inversiones de Estados Unidos promediaron los 20 mil millones de dólares; y las japonesas, los 5 mil millones.

Estas inversiones europeas se han localizado, fundamentalmente, en el Mercosur (44% Brasil y 24% Argentina) aprovechando las oportunidades que surgieron de los programas de privatización; en Chile (7%), a través de la compra de importantes grupos privados locales con

fuerte presencia en la región; y México (8%), sobre todo en actividades manufactureras de exportación (automóviles y electrónica) y en servicios financieros<sup>2</sup>.

La inversión europea en México es sumamente baja, si se tiene en cuenta el tamaño relativo de la economía mexicana, debido a la fuerte presencia de Estados Unidos y Asia en la industria maquiladora de frontera y al relativamente menor impulso privatizador. Los altos niveles de contenido nacional exigidos por el Nafta han limitado el ingreso de capitales europeos al mercado mexicano.

**Flujos de inversión directa extranjera a América Latina, por origen**  
(Millones de US\$)



Fuente: Cepal 2002a.

En el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), las inversiones europeas fueron un tanto menor en comparación con el resto de países de la región (14% como bloque) e ingresaron, básicamente, por el proceso de privatización de los servicios públicos e infraestructura, y en actividades de extracción de recursos naturales y energéticos. Finalmente, en el caso de América Central y el Caribe (2%), las inversiones de la UE también fueron impulsadas por el proceso de privatización en estos países.

2 Para un análisis detallado de las características de la inversión directa extranjera de España, Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Portugal, Holanda y Suiza ver Vodusek 2001.

De esta manera, la mayor parte de la inversión europea de la década de los noventa ingresó a la región bajo la modalidad de fusiones y adquisiciones, no tanto como resultado de proyectos nuevos, tal como sí se observa en el caso de Estados Unidos, cuya inversión en proyectos nuevos fue proporcionalmente mayor que la compra de activos existentes.

Los principales países inversores de la UE fueron España, Reino Unido, Países Bajos, Francia, Italia, Portugal y Alemania. Casi la mitad de las inversiones entre 1992 y el 2000 provinieron de España, que aprovechando su cercanía cultural con América Latina desarrolló un vigoroso proceso de internacionalización de sus empresas a través de las compras de activos existentes. Telefónica de España, Repsol-YPF, Endesa y los bancos Santander Central Hispano (BSCH) y Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) fueron los principales inversionistas en la región y líderes en muchos sectores y países<sup>3</sup>. Para el conjunto de estas empresas, América Latina representó cerca de la tercera parte de los beneficios netos previstos en el 2001. Sin embargo, la crisis argentina de los últimos años y el menor dinamismo de la economía mundial han generado una gran incertidumbre en la región y, por lo tanto, el retiro de inversiones, especialmente en el rubro de los servicios financieros.

En el caso del Reino Unido, las inversiones se concentraron en el sector manufacturero durante la primera mitad de los noventa, y en los sectores de energía y de servicios durante la segunda mitad de la década. En la manufactura, son notorias las inversiones en la industria de bienes de consumo no duraderos y en la industria química, entre las que destacan las efectuadas por empresas como Unilever y British American Tobaccos, que se establecieron en AL durante los años del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

En los años noventa, estas empresas aplicaron una estrategia de expansión basada en la adquisición de empresas locales y en la realización de nuevas inversiones a fin de incorporar tecnología de punta a sus filiales latinoamericanas, principalmente a aquellas que abastecen a grandes mercados, como Argentina, Brasil y México. Resaltan las inversiones en telecomunicaciones (Vodafone Air Touch, British Telecom y National Grid Plc), finanzas (HSBC Holding Plc) y en petróleo e hidrocarburos, estas últimas a cargo de BP Amoco y la británico-holandesa Shell. Por todo ello, el Reino Unido se ha convertido en el inversionista europeo con la cartera más diversificada en América Latina.

---

3 Entre 1997 y el 2000, las siete principales empresas españolas invirtieron aproximadamente 77 mil millones de dólares en AL, lo que representa casi el 60% de la inversión directa extranjera de toda la UE en este periodo.

Finalmente, las inversiones de Alemania y Francia destacaron en la industria automotriz, electrónica e ingeniería (VW, Renault, Daimler-Chrysler, Siemens, BASF, etc.), mientras que las de Italia, Portugal y Francia fueron importantes en el rubro de los servicios (Carrefour, Olivetti, Portugal Telecom, Électricité de France, etc.).

De acuerdo con la Cepal, de las 10 mayores empresas transnacionales en América Latina, 7 son europeas y 3 estadounidenses; y de las 25 mayores, 12 son de la UE, 11 de Estados Unidos, 1 de Suiza y 1 de Japón.

En general, en la segunda mitad de los años noventa (Cepal 2002a), la inversión directa extranjera de la UE cobró gran impulso como resultado de la combinación de eventos muy particulares en ambos lados del Atlántico. Por un lado, la rápida consolidación del mercado único en Europa empujó a las grandes compañías europeas a reestructurar sus empresas y a buscar nuevos mercados. Por otro lado, la liberalización de los mercados latinoamericanos y las expectativas de crecimiento abrieron nuevas oportunidades de negocios en la región.

En un primer momento, las empresas europeas que enfrentaban un difícil panorama en su mercado de origen –básicamente empresas españolas y portuguesas– vieron en América Latina una gran oportunidad para crecer y evitar ser absorbidas por los grandes grupos que comenzaban a establecerse en la Unión Europea. Posteriormente ingresaron a AL firmas alemanas, belgas, francesas y británicas en el área de los servicios públicos e infraestructura, atraídas por el éxito de las primeras empresas. Dado que estas inversiones se destinaron básicamente al sector no transable de la economía latinoamericana, su impacto comercial de corto y mediano plazo fue muy limitado.

Las empresas europeas de larga data en el mercado latinoamericano, fundamentalmente manufactureras, también comenzaron a aumentar sus inversiones en los años noventa, debido al nuevo contexto competitivo y de apertura comercial al interior de la región. Asimismo, se incrementaron las relaciones intrafirmas a nivel regional para hacer más eficientes las operaciones, lo que estimuló el comercio subregional, aunque no el comercio con los países europeos.

Si se tiene en cuenta que la inversión directa extranjera elige un determinado país motivada por tres razones: i) acceder a una fuente de recursos naturales, ii) abastecer al mercado local o regional, y iii) “tercerizar” y hacer más eficiente su producción mundial, se puede decir que la inversión europea cubrió en mayor o menor medida estas tres estrategias, aun-

que fue claramente la segunda, es decir, la de abastecer al mercado local o regional, la que primó en la segunda mitad de la década de los noventa.

Así, la mayor parte de la inversión europea se dirigió a la compra de activos locales de empresas de América del Sur, en los subsectores de telecomunicaciones, electricidad, comercio minorista y servicios financieros. Contrariamente a esto, la inversión estadounidense ha tendido a adoptar principalmente la tercera estrategia, es decir, invertir en el sector manufacturero de México y América Central para competir más eficazmente en su mercado de origen con las importaciones asiáticas de productos como vehículos, aparatos eléctricos y prendas de vestir.

Las implicancias de estas estrategias de inversión, en términos comerciales, vulnerabilidad externa, competitividad, y sobre todo, especialización productiva de la economía receptora, variarán de acuerdo con la que sea adoptada.

En lo referido a las inversiones en actividades primarias, como explotación de gas y petróleo y extracción de minerales, las empresas transnacionales han introducido nuevos esquemas de organización empresarial, tecnología, capacitación de la mano de obra, etc., ele-

### Estrategias de inversión de las empresas transnacionales por actividades económicas

<b>Estrategia</b> <b>Sector</b>	<b>Búsqueda de eficiencia</b>	<b>Búsqueda de materias primas</b>	<b>Búsqueda de acceso al mercado (nacional o regional)</b>
Primario		<i>Petróleo/gas:</i> Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia y Brasil <i>Minerales:</i> Chile, Argentina y Perú	
Manufacturas	<i>Automotriz:</i> México <i>Electrónica:</i> México y cuenca del Caribe <i>Confecciones:</i> cuenca del Caribe y México		<i>Automotriz:</i> MERCOSUR <i>Agroindustria:</i> Argentina, Brasil y México <i>Química:</i> Brasil <i>Cemento:</i> Colombia, República Dominicana y Venezuela
Servicios			<i>Finanzas:</i> Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Perú <i>Telecomunicaciones:</i> Brasil, Argentina, Chile y Perú <i>Comercio minorista:</i> Brasil, Argentina, México y Chile <i>Energía eléctrica:</i> Colombia, Brasil, Chile, Argentina y América Central <i>Distribución de gas:</i> Argentina, Brasil, Chile y Colombia <i>Turismo:</i> México, cuenca del Caribe

Fuente: Cepal.

mentos que entrañan una significativa transformación productiva de estos sectores. El aporte de estas actividades radica, básicamente, en su capacidad de generación de divisas, no en la generación de mayor valor agregado ni en el desarrollo de fuertes eslabonamientos sectoriales. Además, las exportaciones de recursos primarios enfrentan límites naturales, definidos por los rendimientos decrecientes, y su impacto sobre el crecimiento económico es claramente reducido, por el motivo anterior y por los que se derivan del comercio internacional.

En el caso de las inversiones en el sector manufacturero, se identifica dos estrategias: i) mayor eficiencia a nivel mundial y ii) acceso al mercado local y regional. En ambos casos, este crecimiento se enmarca dentro de una estrategia mundial por la cual las empresas manufactureras invierten fuera de sus países de origen para construir lo que se ha llamado un Sistema Internacional de Producción Integrada (SIPI), que aprovecha básicamente los menores costos y, en algunos casos, las facilidades de acceso a mercados ampliados o subregionales<sup>4</sup>.

El desarrollo de estos sistemas internacionales de producción se explica por el cambio tecnológico, la liberalización de las políticas económicas y el aumento de la competencia; todo ello ha llevado a las empresas transnacionales a emplazar las distintas partes de sus procesos de producción en todo el mundo, aprovechando las diferencias en costos, recursos, logística y mercados que puedan detectar a nivel mundial. Tal como lo menciona la Unctad, lo que diferencia al actual proceso de las actividades que anteriormente desarrollaban las empresas transnacionales es la intensidad de la integración a escala regional y mundial y el acento puesto en la eficiencia de todo el sistema, de manera que la competencia se observa más entre sistemas enteros de producción controlados por las transnacionales que entre fábricas o empresas individuales.

Por lo general, para la economía receptora, este tipo de inversión conlleva la creación de nuevos activos y no sólo la compra de los ya existentes, además se observa una mejora de la competitividad internacional del país –pues crece la capacidad exportadora de productos cada vez más elaborados, de mayor valor agregado y/o contenido tecnológico–, la diversificación de la canasta de exportaciones, una mayor capacitación del personal y la amplia-

---

4 De acuerdo con las características de las inversiones propuestas en esta sección, las inversiones de Estados Unidos en manufactura en México, América Central y el Caribe se explican, principalmente, por la búsqueda de mayor eficiencia (por ejemplo, en electrónica y confecciones); en cambio, las inversiones europeas en el mismo sector en el Mercosur (por ejemplo, en la industria automotriz) se explican por el acceso al gran mercado subregional.

ción de la base productiva de las empresas locales capaces de competir en los mercados internacionales.

En el caso de las inversiones en el sector servicios, prima la estrategia de acceso al mercado local o ampliado (subregional), ya que se aprovechó la liberalización de los mercados, los cambios en las regulaciones, el proceso de privatización y el desarrollo tecnológico. Estas inversiones han significado mayoritariamente la compra de activos ya existentes y no nuevas inversiones. El aporte de estas actividades se mide esencialmente en términos de la competitividad sistémica de la economía (tarifas de servicios públicos relativamente más competitivas, mayores niveles de cobertura de estos servicios, solidez del sistema financiero local, menor costo del dinero, entre otros factores) y no tanto en términos de la competitividad internacional (o mayor capacidad de exportación). Debido a su pobre contribución a las exportaciones (a excepción de las inversiones en el sector turismo) y a su gran demanda de importaciones (maquinaria, equipos, capitales, etc.), este proceso tiende a generar un déficit considerable en las cuentas externas.

En resumen, según este esquema de análisis, la mayor parte de las inversiones europeas que arribaron a Sudamérica en los noventa pueden tipificarse como inversiones que no causaron impacto directo sobre la competitividad internacional de la región, ya que se destinaron mayoritariamente a los rubros de servicios públicos, servicios financieros, etc. No obstante, estas inversiones deberán tener repercusiones sobre la competitividad sistémica en el mediano y largo plazo. Todo lo contrario ocurrió en México, que consiguió grandes flujos de inversión estadounidense en el sector manufacturero y, con ellos, pudo elevar su competitividad internacional en la última década.

No por coincidencia la especialización productiva promedio de los países sudamericanos continuó sesgada hacia la exportación de recursos naturales o productos manufactureros basados en ellos, mientras México, Centroamérica y el Caribe experimentaron una radical transformación hacia la exportación de productos manufacturados no basados en recursos naturales, incluso de manufactura de mediana y alta tecnología, como la derivada de la industria automotriz, la electrónica, la farmacéutica, etc. Las consecuencias de estos procesos en términos de la especialización productiva se analizarán en la siguiente sección.

**Especialización productiva por estrategia de inversión directa extranjera  
(% de las exportaciones)**

	América del Sur		México, Centro América y Caribe	
	1990	2000	1990	2000
Recursos naturales <sup>1</sup>	44,8	44,2	31,3	14,5
Manufacturas basadas en recursos naturales <sup>2</sup>	27,8	26,6	15,3	8,9
Manufacturas no basadas en recursos naturales <sup>3</sup>	26,1	26,8	49,8	72,7
Baja tecnología <sup>4</sup>	10,5	8,4	12,9	18,3
Tecnología mediana <sup>5</sup>	13,6	13,3	26,1	32,6
Alta tecnología <sup>6</sup>	2,0	4,0	10,8	21,8
Otros <sup>7</sup>	1,4	2,3	3,5	3,8

1 Productos básicos de procesamiento sencillo.

2 Productos agropecuarios, forestales, metales, petróleo, cemento, vidrio, etc.

3 4+5+6

4 *Cluster* textil y de confecciones, productos de papel, acero, etc.

5 Industria automotriz, procesamiento e ingeniería.

6 *Cluster* industria electrónica, farmacéutica, turbinas, aviones e instrumentos.

7 Otros grupos no clasificados.

Fuente: Cepal 2002a.

### 3. La especialización productiva y la calidad de las actividades económicas

La especialización productiva de las economías se debe destacar principalmente por dos razones. La primera, ligada con el desarrollo comercial, sostiene que en los últimos veinte años la demanda mundial presenta un claro sesgo a favor de los productos con mayor contenido tecnológico y en contra de los productos básicos. La segunda, más relacionada con teorías de crecimiento, sostiene que el comercio no favorece a todos los países, especialmente si existen actividades con economías de escala, considerables externalidades positivas, acentuadas curvas de aprendizaje, etc.

En lo que se refiere a la demanda mundial, se nota que en los últimos veinte años se ha tendido a consumir cada vez más aquellos productos con mayor contenido tecnológico en desmedro de los recursos naturales. Así, por ejemplo, en 1980 sólo el 10,6% del comercio mundial estaba compuesto por productos de alta tecnología, mientras los productos primarios representaban el 25,6%. En 1998 esta situación se revirtió totalmente: los productos de alta tecnología representaban el 22,3% del comercio mundial, mientras los productos primarios apenas llegaban a contribuir con el 15,1%.

Los “ganadores” de esta reestructuración de la demanda no son los países industrializados, que se están convirtiendo básicamente en los organizadores y comercializadores de la producción mundial en el nuevo esquema de desarrollo industrial SIPI, sino las economías en

### Clasificación de productos por contenido tecnológico

Categoría	Ejemplos	Participación en el comercio mundial 1980 %	Participación en el comercio mundial 1998 %	Partidas clasificadas como de demanda dinámica %
Alta tecnología	Computadores, TV. Equipos de telecomunicaciones. Farmacéuticos, aeroespaciales.	10,6	22,3	61,1
Tecnología media	Carros, camiones. Fibras sintéticas, químicos y pinturas Motores, maquinaria industrial.	31,0	34,3	33,3
Baja tecnología	Productos textiles, cueros, calzado. Vajillas, muebles, partes de metal.	14,2	16,8	31,1
Basados en recursos naturales	Frutas y carnes preparadas, bebidas. Cemento, caucho, productos de petróleo.	18,7	11,6	23,8
Productos primarios	Fruta fresca, carne, arroz, café.	25,6	15,1	4,2

Fuente: BID 2001.

desarrollo, como China, México, la provincia china de Taiwan, la República de Corea, Singapur y Tailandia, y las economías en transición, como Hungría, Polonia y la República Checa, que participan activamente en la industria electrónica y automotriz (Unctad 2002).

Estos países son “ganadores” fundamentalmente en dos aspectos: i) por el aumento de su cuota de participación en el mercado mundial y ii) por su transformación productiva, ya que pasaron de fabricar productos no dinámicos a fabricar productos dinámicos, y de especializarse en actividades de baja intensidad de tecnología a especializarse en actividades de mediana y alta intensidad de tecnología. Obviamente, si la evaluación se realiza en términos de utilidades o rentas, los reales ganadores de este nuevo proceso de producción a nivel global son los propietarios de las empresas transnacionales, que mayoritariamente se encuentran en los países industrializados; la excepción del caso es Corea, donde la presencia de la inversión directa extranjera en el sector exportador manufacturero es reducida.

A nivel latinoamericano, un estudio de la Cepal (2002b) encuentra que en la última década sólo cuatro países, México, Bahamas, República Dominicana y Haití, presentan un perfil exportador más favorable en el mercado mundial, esto es, con presencia en productos más dinámicos; en cambio, el resto de países continúan especializándose en productos o rubros de demanda estancada. Así, por ejemplo, México se ha especializado en rubros de deman-

da dinámica a nivel mundial gracias a su industria maquiladora y a las ventajas obtenidas del TLC, de modo que ha logrado revertir su antigua dependencia de la exportación de hidrocarburos.

Sin embargo, las repercusiones de producir y exportar bienes con mayor contenido de tecnología no sólo son trascendentes porque la demanda mundial por estos productos es más dinámica, sino porque estas actividades son cualitativamente diferentes de las actividades con bajo contenido de tecnología. En otras palabras, la producción de algunos bienes puede originar beneficios adicionales en otros sectores gracias, en general, a su capacidad de generar externalidades positivas. Esto significa, que el desarrollo económico no sólo se explica por el proceso de ahorro e inversión y el progreso tecnológico (esto último visto en términos neutros), sino también por la **calidad de las actividades económicas**, una dimensión olvidada en la teoría neoclásica.

Uno de los argumentos sobre lo crucial de la especialización productiva para el crecimiento lo presenta Graham (citado por Roca y Simabuko, 1999), quien demuestra que:

- En un mundo de dos países, si un país se especializa en bienes con rendimientos crecientes y el otro país se especializa en bienes con rendimientos decrecientes, el mundo en su conjunto aumentará de ingresos, pero el nivel de ingreso del segundo país disminuirá, mientras los ingresos del primer país aumentarán.
- Además, el nivel de ingreso de ambos países mejorará **si y solo si** los dos países producen con rendimientos similares.

Graham, al igual que muchos de sus antecesores de siglos anteriores, es de la opinión que las materias primas y los recursos naturales presentan intrínsecamente rendimientos decrecientes, mientras que los productos manufacturados presentan rendimientos crecientes.

Desde visiones distintas, por ejemplo la de Prebisch, los países que se especializan en recursos naturales se perjudican porque los precios de estos productos crecen relativamente menos que los precios de los productos manufacturados. Para Hirschman, la agricultura no cuenta con los eslabonamientos hacia atrás y hacia delante ni con la división del trabajo compleja con las que cuenta la manufactura. Myrdal habla de las “causaciones acumulativas” que ofrece la manufactura y que no se encuentran en la producción de recursos naturales. Mientras tanto, otros argumentos se refieren a la mayor elasticidad ingreso y al ya mencionado mayor crecimiento de la demanda de bienes manufacturados en relación con la demanda de productos primarios.

En los noventa Matsuyama (1992) se refería a que la manufactura presenta efectos positivos al crecimiento que no genera la agricultura, como consecuencia del mayor “aprendizaje inducido” que la primera supone; es decir, la manufactura genera una serie de externalidades en “aprendizaje” que ni la agricultura ni el sector servicios presentan.

Sachs y Warner (1995) y Sala-i-Martin (1997) encuentran que las economías especializadas en la producción y exportación de bienes que hacen uso intensivo de recursos naturales tienden a crecer más lentamente que las economías especializadas en la exportación de manufacturas. Asimismo, dentro de la nueva teoría del comercio, Krugman (1991) sostiene que una actividad económica llega a ser preferible a otra sólo en el caso de que exista alguna falla del mercado, como es la presencia de externalidades positivas debidas a la innovación tecnológica y la existencia de rentas en industrias oligopolísticas altamente concentradas.

Reinert (2002) desde una perspectiva dinámica y que va más allá de las teorías de competitividad y de estrategias corporativas de Porter y otros, argumenta que las actividades económicas son cualitativamente diferentes y que esta diferencia determina el crecimiento económico y la desigualdad de ingresos entre las naciones. Al respecto propone un “índice de calidad” de las actividades económicas en cuyo nivel superior las actividades de “alta calidad” (“high quality jobs”) presentan rendimientos crecientes, competencia imperfecta, curvas de aprendizaje con pendientes pronunciadas, rápidos cambios tecnológicos, grandes inversiones en I&D, etc., mientras, en el nivel inferior, las actividades de “baja calidad” (“low quality jobs”) son aquellas que tienen rendimientos decrecientes, competencia perfecta, curvas de aprendizaje con pendientes planas, poco desarrollo tecnológico, baja inversión en I&D, etc. Finalmente, Reinert concluye que las actuales economías industrializadas han elegido, de manera activa y consciente, las actividades de “alta calidad”, mientras las economías no industrializadas se han estancado en las actividades de “baja calidad”.

Según un estudio del BID, “un país donde las exportaciones de contenido tecnológico medio y alto representan el 10% del PIB tiende a crecer entre 0,1 y 0,2 puntos porcentuales más que otro donde, a igualdad de otros factores, no se exportan bienes de este tipo” (BID 2001: 55). Asimismo, el trabajo de Ros encuentra que “a igualdad de ingreso inicial y tasa de inversión, los países que se especializan en la exportación de manufacturas crecieron durante el período 1960-1990 a una tasa mayor que los exportadores de productos primarios” (Ros 2001: 139).

De otro lado, desde una perspectiva no de especialización del comercio sino de especiali-

zación general de la economía, se encuentra que en el caso de la economía peruana de 1950-1997, por cada punto porcentual que crece la primarización, el consumo per cápita cae en 2,6% y los sueldos y salarios reales descienden en 5,4% y 7,4%, respectivamente. Sin embargo, por cada punto porcentual adicional de la manufactura, el consumo per cápita se eleva en 4,2% y los sueldos y salarios reales se incrementan en 10,6% y 15,5%, respectivamente (Roca y Simabuko 1999). Con relación al sector construcción, se estima impactos positivos, aunque notoriamente inferiores a los estimados para la industria. Finalmente, en el caso de los servicios se estima que el impacto sería cercano a cero.

En conclusión, existe base teórica y evidencia empírica para afirmar que la especialización productiva y, por ende, la calidad de las actividades económicas observadas en los noventa en América del Sur no es la más adecuada para desarrollar el país o elevar el nivel de vida de la población. De igual manera, el desarrollo económico de las últimas décadas confirma la necesidad de impulsar las exportaciones manufactureras con mayor valor agregado, contenido tecnológico, mano de obra calificada, etc., tal como lo hicieron los países “ganadores” del nuevo sistema de industrialización a nivel mundial. En la siguiente sección se desarrollan algunas líneas de acción que podrían implementarse para mejorar la calidad de las actividades económicas.

#### **4. ¿Qué se puede hacer?**

Tres líneas de acción podrían llevarse a cabo para revertir la situación poco favorable de los países sudamericanos en cuanto a su especialización productiva. La primera, básicamente de corte comercial; la segunda, dirigida a promover las inversiones de mayor calidad; y la tercera, orientada al desarrollo de la competitividad de la economía. Obviamente, estas tres áreas de acción no son independientes, es decir, se yuxtaponen en muchos aspectos, por lo que deben manejarse de manera coherente y coordinada.

##### **4.1. Acciones en el área comercial**

Respecto a las políticas comerciales, los procesos de integración comercial y económica han sido claramente mecanismos bastante eficaces para promover las inversiones en actividades de mayor calidad. Esto parece ser cierto en el caso de México con el TLC, los países del Mercosur y, en general, los países miembros de acuerdos subregionales a nivel latinoamericano, los que presentan un intercambio comercial proporcionalmente mayor en productos manufacturados.

En este sentido, una primera medida debería ser el fortalecimiento de los procesos de integración comercial y económica, factores que se convierten en una condición necesaria, aunque no suficiente, para atraer inversión directa extranjera con fines de exportación. Si bien la formación de bloques comerciales puede significar que se cree más comercio del que eventualmente se desviaría, las preferencias comerciales deben verse como una oportunidad temporal para que los países puedan aprovechar mejor las ventajas que les depara su ubicación, especialmente si la apertura comercial multilateral es progresivamente mayor.

En lo que se refiere a la relación comercial con la Unión Europea, los dos mecanismos comerciales más importantes que ha establecido con los países latinoamericanos, son los acuerdos de libre comercio, dirigidos a los países con mayor desarrollo relativo (México, Chile y Mercosur), y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), dirigido a los países de menor desarrollo relativo.

Tal como se mencionó, los acuerdos de libre comercio con México, Chile y el Mercosur se guían por la premisa de reciprocidad y mutuo beneficio; por lo tanto, este proceso de apertura gradual, en ambos lados del Atlántico, no solo modificará el comercio bilateral entre cada uno de estas economías y la UE, que se caracteriza por intercambiar productos primarios por productos manufactureros, sino que también afectará al resto de los países latinoamericanos a través del comercio intrarregional, que se caracteriza por tener un fuerte componente manufacturero.

Mientras el impacto sobre el comercio bilateral dependerá de la capacidad exportadora y el perfil importador de los países acordantes (UE y el país latinoamericano), el impacto sobre el comercio intrarregional es un tanto más complicado y difícil de predecir. Así, por ejemplo, un país sudamericano "A" enfrenta una amenaza comercial de la UE en el mercado sudamericano "B" en un determinado sector, cuando se cumplen dos condiciones: i) la UE tiene una opción, esto es, una oportunidad comercial en "B" y ii) el país "A" exporta este producto al mercado "B". De este modo, y dado el futuro acuerdo comercial de "B" con la UE, las amenazas comerciales ocurrirían en aquellos sectores en los cuales las exportaciones intrarregionales serían desplazadas por flujos originados en la UE<sup>5</sup>.

De otro lado, sería interesante analizar si estos acuerdos bilaterales con la UE modificarían las estrategias de inversión de las empresas europeas afincadas en AL en el sector manu-

---

5 Para una evaluación detallada del impacto de los acuerdos UE-Mercosur, UE-CAN y UE-Chile, ver Aladi 2002.

facturero de exportación; en otras palabras, si el flujo comercial desplazaría al flujo de inversión o si, por el contrario, el comercio y la inversión serían complementarios.

En esta área, la discusión se fija en las características que debe reunir el proceso de integración para que promueva una especialización productiva más adecuada. Esto es, se discute si la integración comercial o económica debe ser entre países de similar desarrollo y si debe existir una secuencia, gradualidad o simetría en el proceso. Esta evaluación se complica si se considera no sólo los efectos estáticos del proceso, sino también los efectos dinámicos que la integración causa en la macroeconomía de los países (economías de escala, ganancia de eficiencia, reducción de costos, etc.), en la estrategia de las empresas transnacionales (comercio y/o inversión), en el comercio (creación o desvío) y en la inversión.

En el caso del Sistema General de Preferencias, dirigido a los países de menor desarrollo económico de la región, este mecanismo comprende diversos puntos controversiales que sería adecuado modificar para su mejor implementación. Entre estos puntos destaca su carácter unilateral y temporal, lo que impide desarrollar una estrategia de largo plazo; además este mecanismo tiende a perder efectividad a medida que proliferan los acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.

Sin embargo, el elemento más debatible en términos de la especialización productiva es la llamada "modulación arancelaria" en cuatro niveles, por la cual se mantiene el gravamen a los productos sensibles para la UE y se desgrava totalmente a los no sensibles, medida que, en general, ha tendido a excluir del sistema a los productos con mayor valor agregado, como, por ejemplo, los productos textiles. En términos dinámicos, probablemente sería más ventajoso para las economías latinoamericanas llegar a un acuerdo recíproco de comercio de mutuo beneficio con la UE; de este modo se evitaría las distorsiones que el SGP genera sobre la especialización productiva.

#### **4.2. Promoción de las inversiones en actividades de mayor calidad**

En lo que se refiere a las políticas de inversión, es necesario implementar medidas que tiendan a desarrollar actividades de mayor calidad pero que también sean económicamente sustentables, es decir, que tengan viabilidad económica de mediano y largo plazo y no se sostengan en medidas de protección arancelaria o en un sistema tributario de exoneraciones excesivas.

Teniendo en cuenta la experiencia de los “ganadores” del comercio internacional, analizada en las secciones previas, una alternativa sería colocar al país dentro de la gran red internacional de la producción manufacturera, lo que implica atraer inversiones en industrias donde, eventualmente, se pueda participar en el creciente intercambio mundial de piezas y partes. Para desarrollar esta estrategia es necesario comprender tres elementos clave: el manejo o gobierno de la empresa, la cadena mundial de valor y la implantación geográfica.

La experiencia mundial al respecto señala que las empresas transnacionales han sido de suma importancia para impulsar este nuevo esquema, que busca ubicar las diferentes partes de los procesos de producción en todo el mundo, aprovechando las diferencias en costos, recursos, logística y mercados. Obviamente, cada país que desarrolló esta estrategia contó con ventajas específicas para integrarse a este sistema. Por ejemplo:

[...] la ventaja de China radicó en el tamaño de su economía, que favorece las economías de escala y ayuda a incrementar las exportaciones. En el caso de Hungría, Irlanda y México, su ventaja estuvo en el acceso de sus productos en condiciones preferenciales a un importante mercado. En cuanto a Costa Rica e Irlanda, un factor importante fue su política de incentivos dinámicos para atraer la IED muy intensiva en tecnología y conectarse a las redes internacionales de proveedores (Unctad 2002: 56).

Si bien la experiencia internacional de este proceso es bastante positiva, nada garantiza que pueda repetirse en el futuro, especialmente si muchas economías implementan la misma estrategia y, en consecuencia, provocan la rápida saturación del mercado. Adicionalmente, tal como lo indica la Unctad, especializarse en segmentos intensivos en trabajo, e incluso en exportaciones de alta intensidad de tecnología, puede no ser beneficioso para el país si este proceso:

- Genera pocos beneficios en cuanto a la formación especializada o tecnológica de la mano de obra.
- Presenta escasos eslabonamientos internos o vínculos con las empresas locales.
- Tiende a hacer que el aumento salarial haga desaparecer la ventaja competitiva de la mano de obra.
- No va acompañado de un aumento progresivo del valor añadido.

La relevancia de estas consideraciones se refleja en el debate existente acerca del impacto real de la industria maquiladora de exportación en México y en algunos países de Centroamérica.

Por un lado, quienes dan prioridad a la generación de valor agregado indican que el aumento de las exportaciones de la industria maquiladora de México está relacionada con mayores importaciones de insumos utilizados en esta industria; por lo tanto, no se ha conseguido sustituir insumos importados por insumos nacionales de manera significativa. Asimismo, advierten que el valor agregado del resto de las actividades económicas no ha ido a la par con el crecimiento del valor agregado de la industria maquiladora, lo que refleja la falta de eslabonamientos internos de esta manufactura. En uno u otro caso, la experiencia de la industria maquiladora mexicana y de algunas economías centroamericanas diferiría del proceso observado en los países “ganadores” del Asia, razón por la cual se pone en duda los beneficios esperados de este tipo de industrialización (Cepal 2003).

En cambio, quienes ponderan más los aspectos de la organización industrial y los métodos de producción señalan que a lo largo de los años esta industria ha logrado pasar de la maquila de viejo cuño, como la de la industria textil, a la nueva maquila, más relacionada con la industria de aparatos eléctricos y electrónicos y con la industria de componentes electrónicos y mecánicos (autopartes). Desde este punto de vista, se remarca que mientras la vieja maquila causa un impacto poco relevante sobre el desarrollo empresarial, laboral, sectorial y macro, debido a que en estas organizaciones apenas se realiza actividades de administración de operaciones y algo de ingeniería de procesos, la nueva maquila sí causa efectos significativos sobre estos aspectos en razón de la mayor complejidad de las actividades desarrolladas. Por ejemplo, la industria de aparatos eléctricos y electrónicos comprende también actividades de ingeniería de producto y diseño, mientras en la industria de componentes electrónicos y mecánicos a lo anterior se agrega, además, actividades de investigación y desarrollo (Alonso y otros 2000). En el ámbito de América Latina destacan los casos de México, donde la Hewlett Packard ha desarrollado un centro de diseño de impresoras (Guadalajara), y el de Costa Rica, con su planta de producción de circuitos integrados de Intel.

En el aspecto macroeconómico, el beneficio de esta opción puede no reflejarse en la mejora del nivel de vida de la población si estas inversiones se sustentan en un sistema impositivo con exoneraciones sumamente costosas en términos fiscales y sociales, debido a que los impuestos que dejan de pagar las empresas extranjeras, ya sea por impuestos a la renta empresarial, aranceles o a las ventas, se cubren con mayores impuestos indirectos o impuestos a la mano de obra. Este fenómeno acarrea o una estructura impositiva regresiva o un menor nivel de gasto público, lo que a la larga va en perjuicio del nivel de vida de la población (Avi-Yonah 2001).

A pesar de este inconveniente, el mecanismo tributario más usado ha sido la constitución de zonas francas industriales (ZFI), donde se exonera a las empresas del pago de derechos arancelarios y diversos impuestos internos. Si bien en el pasado estas ventajas tributarias han permitido atraer inversiones, cada vez más los beneficios reales de las zonas francas se están derivando no de estas exoneraciones, sino de la infraestructura existente, de la simplificación de trámites burocráticos, de la disponibilidad de mano de obra calificada y de proveedores locales eficientes.

Por ello, inicialmente las actividades manufactureras predominantes en las ZFI eran de baja tecnología, muy intensivas en mano de obra y económicamente viables gracias a los incentivos existentes. En cambio, en la actualidad las industrias más frecuentes son las de alta tecnología, donde no sólo se ensamblan productos electrónicos, sino que también se diseñan componentes, se realiza actividades de investigación y desarrollo, servicios de ensayo o pruebas, etc. Así, las zonas francas progresivamente se están convirtiendo en parques científico-tecnológicos donde se capacita y tecnifica la mano de obra y donde se forman los *clusters* empresariales (Unctad 2002).

Una vía complementaria a la anterior es impulsar el desarrollo sobre la base de las ventajas de los recursos naturales, tal como lo hicieron en su momento países con abundancia de recursos, como Estados Unidos, Canadá, Finlandia, Nueva Zelanda, Australia, etc. Es decir, sin contradecir las leyes del mercado (es decir, la ventaja de los recursos naturales), se puede mejorar la “calidad” de las actividades económicas promoviendo los encadenamientos con actividades proveedoras de insumos, equipos e ingeniería (hacia atrás), así como los encadenamientos con actividades procesadoras y usuarias de los recursos naturales (hacia adelante) (Ramos 1998).

La experiencia de países como Finlandia es resultado del gran desarrollo de complejos productivos en torno a un recurso natural: en este caso, el forestal. Tal como se aprecia, luego de 100 años de la industria forestal de ese país, progresivamente se han sumado a la exportación de madera y troncos, productos más elaborados, como papel y cartón, maquinaria para la explotación forestal, productos químicos, hasta la exportación de maquinaria y equipos para la explotación forestal y diversos servicios de ingeniería, evaluación de proyectos y consultorías en el manejo de este recurso<sup>6</sup>. Así, la ganancia de productividad que

---

6 No es casualidad, por ejemplo, que las empresas automotrices suecas Volvo y Saab surjan, en parte, del proceso de integración hacia atrás del sector forestal, o que Nokia haya sido inicialmente una productora de pulpa de papel.

se genera con las nuevas actividades conexas a la explotación de los recursos naturales estaría compensando, de alguna manera, el estancamiento o reducción de productividad de la explotación primaria del recurso natural.

En términos del Banco Mundial (De Ferranti y otros 2002), el desarrollo sobre la base de recursos naturales no es una propuesta excluyente del desarrollo basado en el conocimiento –tan identificado con la experiencia de industrialización de Asia–, ya que tiene tantas posibilidades de progreso tecnológico, aumento de la productividad o generación de proceso de aprendizaje como muchas manufacturas. En otras palabras, “... no se trata tanto de qué producimos, sino de cómo producimos”, por lo que “administrados adecuadamente e instalados en un marco institucional apropiado, los recursos naturales pueden ser vitales para el desarrollo”.

En este sentido, los recursos naturales no son una maldición, pero tampoco aseguran el desarrollo. Lo importante es reconocer que el crecimiento basado únicamente en la explotación de recursos naturales en bruto no tiene viabilidad (por los rendimientos decrecientes) si no se produce una efectiva ganancia de productividad y traslado de recursos hacia otras actividades que presenten rendimientos crecientes, externalidades positivas, acentuadas curvas de aprendizaje, etc. Los considerables recursos mineros de Estados Unidos, Canadá y Australia dieron como resultado que estos países se convirtieran en países con grandes empresas mineras y con grandes empresas alrededor de esta explotación, conformando *clusters* mineros; en cambio, la abundancia de recursos en América Latina sólo ha generado que los países se conviertan en países mineros, es decir, con minas, no en países con empresas mineras, menos aún con *clusters* mineros.

### **4.3. Acciones para la promoción de la competitividad**

En cuanto al fomento de la competitividad, es preciso destacar tres elementos que facilitarían la transformación de la estructura productiva. El primero se refiere a la necesidad de invertir en capital humano, el segundo busca convertir la competitividad sistémica en competitividad internacional, y el tercero, muy ligado a las políticas de inversión, aspira a fomentar las vinculaciones entre empresas.

El fomento de la competitividad a través de la inversión en capital humano es claramente un aspecto vital del desarrollo, ya que facilita el proceso de transferencia y adaptación tecnológica, que por lo general presupone la inversión en sectores estratégicos de competitivi-

dad o de alta tecnología. En este campo se han desarrollado interesantes experiencias, incluso dentro de la región, como el caso del programa brasileño de capacitación, el cual: "... proporciona respaldo financiero para capacitación en tecnologías avanzadas como biotecnología, tecnología industrial básica, gestión tecnológica, innovación y difusión tecnológica, tecnologías relacionadas con la infraestructura y tecnologías ambientales" (BID 2001: 265).

La segunda medida en este campo busca transformar la competitividad sistémica en competitividad internacional. Esto significa aprovechar las inversiones ya establecidas en el sector no transable de la economía (servicios públicos, infraestructura, servicios financieros, etc.) para hacer más atractivas las inversiones en los sectores transables industriales, esto es, en las actividades generadoras de divisas, empleo y valor agregado. Las medidas en esta área pasan por hacer socialmente más eficiente el marco regulatorio de los servicios públicos, de modo que se tienda hacia la reducción de los costos internos (por ejemplo, las tarifas de servicio público) sin desalentar las inversiones privadas, lo que significa implementar una efectiva política de promoción de la competencia, la transparencia del mercado, entre otras acciones. Un área especialmente sensible, tanto en términos sociales, como políticos y económicos, es definitivamente la fijación tarifaria, respecto a la cual el ente regulador debe mantener su independencia, no sólo frente a la presión política sino también frente a la presión económica.

Finalmente, es importante fomentar las vinculaciones de las empresas transnacionales con proveedores locales para desarrollar *clusters*, con lo cual se buscaría sacar el máximo provecho a la inversión extranjera ya existente en el país que, por diversos motivos, se encuentra poco vinculada con las empresas locales. Tanto la empresa extranjera como la proveedora local y la economía en su conjunto saldrían beneficiadas al incentivarse la producción nacional, sustituirse importaciones y generarse un proceso de transferencia de conocimientos, tecnología, organización empresarial, etc. En este caso, el principal papel del Estado sería suministrar información y facilitar los contactos entre las empresas, de modo de corregir ciertas carencias del mercado, como, por ejemplo, el déficit de información, de instituciones, de gremios, orientación profesional, etc. (Unctad 2001).

## Referencias bibliográficas

- ALADI. (2002). *Probable impacto que tendrían los acuerdos con la Unión Europea en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros con los países de Europa*. Secretaría General. ALADI/SEC/Estudio 149. 183 págs.
- ALONSO, J.; CARRILLO J. y CONTRERAS, O. (2000). *Trayectorias tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México*. Santiago de Chile: Cepal, 54 págs. Serie Desarrollo Productivo 72.
- AVI-YONAH, R. (2001). Globalización y competencia tributaria: implicaciones para los países en desarrollo. *Revista de la Cepal*. Agosto, n.º 74, págs. 61-69.
- BID. (2001). *Competitividad, el motor del crecimiento: progreso económico social en América Latina, informe 2001*. Washington, DC: BID. 292 págs.
- . (2002). *Número especial sobre las relaciones económicas de América Latina y el Caribe con la Unión Europea*. Integración y Comercio en América, Nota Periódica, Mayo, 86 págs.
- CEPAL. (2002a). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2001*. Santiago de Chile: Cepal. 190 págs.
- . (2002b). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*. Santiago de Chile: Cepal. 181 págs.
- . (2003). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*. Santiago de Chile: Cepal.
- FERRANTI de, D.; PERRY, G. E.; LEDERMAN, D. y MALONEY, W. F. (2002). *From natural resources to the knowledge economy: Trade and job quality*. Washington, DC: World Bank. 186 págs.
- IMF. (2001). *Direction of trade Statistics Yearbook*. Washington, DC: IMF. 495 págs.
- KRUGMAN, P. (comp.). (1991). *Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional*. México, DF: FCE. 303 págs.

- MATSUYAMA, K. (1992). Agricultural productivity, comparative advantage and economic growth. *Journal of Economic Theory*. New York, December, n.º 58.
- NUNNENKAMP, P. (1998). Efectos para América Latina de la expansión de la Unión Europea. *Revista de la Cepal*. Abr., n.º 64, págs. 111-127.
- RAMOS, J. (1998). Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales. *Revista de la Cepal*. Dic., n.º 68, págs. 105-125.
- REINERT, E. (2002). El rol de la tecnología en la creación de países ricos y pobres: el subdesarrollo en un sistema schumpeteriano. *Cuadernos de Difusión*. Lima (ESAN), jun., n.º 12, págs. 7-36.
- ROCA, S. y SIMABUKO, L. (1999). Value and quality creation: Natural resources, industrialization and standards of living in Peru 1950 to 1997. *Cuadernos de Difusión* (ESAN). Lima, dic., n.º 9-10, págs. 69-123.
- ROS, J. (2001). Política industrial, ventajas comparativas y crecimiento. *Revista de la Cepal*. Abr., n.º 73, págs. 129-148.
- SACHS, J. y WARNER, A. (1995). *Natural resource abundance and economic growth*. NBER. Working Paper 5398.
- SALA-I-MARTIN, X. (1997). I just ran two million regressions. *American Economic Review*. Vol. 87, n.º1.
- UNCTAD. (2001). *Informe sobre las inversiones en el mundo 2001. Objetivo: fomentar las vinculaciones; panorama general*. Nueva York: Naciones Unidas. 81 págs.
- . (2002). *Informe sobre las inversiones en el mundo 2002. Las empresas transnacionales y la competitividad de las exportaciones; panorama general*. Nueva York: Naciones Unidas. 98 págs.
- VODUSEK, Z. (ed.). (2001). *Foreign direct investment in Latin America: The role of european investors*. BID. 357 págs.

## TÍTULOS PUBLICADOS EN ESTA SERIE

1. PRIALÉ Z., Rodrigo. *Technological Progress, Trade Orientation and the Relationship between Income Inequality and Economic Growth*. 1995. 68 págs.
2. DÍAZ, Carlos y MCLEAY, Stuart. *Provisiones por malas deudas y transferencias de información intraindustrial en el sector bancario*. 1996. 30 págs.
3. PRIALÉ Z., Rodrigo. *Agricultural Productivity, Trade Orientation and Economic Growth*. 1996. 78 págs.
4. BARDHAN , Pranab y PRIALÉ, Rodrigo. *Endogenous Growth Theory in a Vintage Capital Model*. 1996. 41 págs.
5. DEL VALLE, Manuel. *The Transformation of Telecommunications in Peru: 1994-1996*. 1997. 43 págs.
6. SANTANA, Martín y SABHERWAL, Rajiv. *Developing Global Applications of Information Technology: An Examination of Problems and Implementation Tactics*. 1997. 28 págs.
7. SANTANA, Martín; MARAKAS, George M. y Hornik, Steven. *An Organizational Learning Perspective of Tactics for Information Systems Implementation: Linking Process with Strategy*. 1997. 27 págs.
8. ROCA, Santiago y SIMABUKO, Luis. *Primarización y nivel de vida: el caso peruano 1950-1997*. 1998. 59 págs.
9. BERRÍOS, Rubén. *La transparencia en la privatización: una aproximación a partir de tres casos del proceso peruano*. 2001. 45 págs.
10. REGALADO PEZÚA, Otto y VIARDOT, Eric. *El futuro de la desintermediación en los servicios turísticos: ¿una evolución en las competencias?* 2002. 24 págs.

Impresión  
Impresión carátula: Gráfica Técnica s.r.l.  
Los Talladores 184  
Urb. El Artesano, Ate  
Impresión interiores: ESAN  
Alonso de Molina 1652, Monterrico, Surco

LIMA-PERÚ  
Febrero de 2003