

Inversión Extranjera Directa y Desarrollo Sustentable

Lecciones desde las Américas



**Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y
Medio Ambiente en las Américas**

El Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, fundado en 2004, reúne a investigadores de diversos países de las Américas que han llevado adelante estudios empíricos sobre los impactos sociales y medioambientales de la liberalización económica. El objetivo de este proyecto es contribuir con investigaciones empíricas y análisis de políticas públicas a los actuales debates sobre estrategias nacionales de desarrollo económico y comercio internacional. El Grupo de Trabajo también contribuye a dar visibilidad a las investigaciones llevadas adelante por expertos de América Latina –así como sus perspectivas respecto de las políticas comerciales y de desarrollo- en los debates de política en Estados Unidos. Organizado por el *Global Development and Environment Institute* de *Tufts University*, el Grupo de Trabajo consta de cuatro iniciativas diferentes. La página web del Grupo es:

<http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>

Editado por: Kevin P. Gallagher, Roberto Porzecanski y Andrés López

Agradecimientos

Este Informe es producto de una colaboración internacional entre muchas personas e instituciones, además de los miembros del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas. Les agradecemos a diversas fundaciones que proveyeron financiación para la investigación de la que se nutre este informe: la Ford Foundation, el Rockefeller Brothers Fund, la Charles Stewart Mott Foundation, el Moriah Fund y la General Services Foundation.

Andrés López del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) en Argentina y Kevin P. Gallagher de *Boston University* y del Global Development and Environment Institute en Tufts University en los Estados Unidos fueron los co-Presidentes de este Grupo de Trabajo. Este esfuerzo es parte de un proyecto más amplio llevado a cabo con el *Research and Information Systems for Developing Countries* (RIS) en Delhi, India. Nagesh Kumar, Director General de RIS, escribió un epílogo a este informe que recoge las implicancias del informe para países en desarrollo más allá de América Latina.

CENIT en Argentina y el *Núcleo de Economía Industrial e da Tecnologia* (NEIT) en Brasil están publicando este informe en castellano y portugués, respectivamente. Lyuba Zarsky del *Monterrey Institute for International Studies* y GDAE ayudaron a escribir este informe junto a Kevin P. Gallagher, Andrés López y Roberto Porzecanski. Roberto Porzecanski, *pre-doctoral fellow* en GDAE, merece un agradecimiento especial. Roberto ha sido un fiel coordinador de este proyecto, asistiendo en diversos aspectos desde investigación de apoyo, a escritura, edición, traducción y aspectos logísticos.

Este informe es un resumen focalizado en las lecciones de política de estudios más profundos llevados a cabo por miembros del Grupo de Trabajo. Esos estudios serán editados en conjunto en un libro que será lanzado en 2009. Kevin P. Gallagher editó el libro junto a Daniel Chudnovsky, el anterior director de CENIT. Daniel falleció antes de que este informe comenzara a redactarse. Dedicamos todo este esfuerzo a su memoria.

Este es el segundo informe de este tipo. El primero fue co-presidido por Kevin P. Gallagher y Luciana Togeiro de Almeida, de la Universidad Estatal de San Pablo, y el grupo incluyó a Alejandro Nadal (México), Daniel Chudnovsky (Argentina), Nicola Borregaard y Hernán Blanco (Chile), Hermán Rosa (El Salvador), Carlos Murillo (Costa Rica), Carlos Eduardo Frickmann Young, y Timothy A. Wise (GDAE). El Grupo de Trabajo publicó "*Globalization and the Environment: Lessons from the Americas*", un informe que sintetiza las principales conclusiones del Grupo de Trabajo. El informe fue luego publicado en castellano por RIDES en Chile, quien también publicó los artículos en su totalidad en un libro titulado "Globalización y Medio Ambiente: Lecciones desde las Américas", editado por Gallagher, Togeiro y Blanco.

Un tercer informe, "*The Promise and the Perils of Agricultural Trade Liberalization: Lessons from the Americas*" fue también publicado en 2008 por la Washington Office on

Latin American y fue co-presidido por Timothy Wise (GDAE), Mamerto Pérez Luna (Bolivia) y Sergio Schlesinger (Brasil).

Todos estos informes están disponibles en formato PDF en:

<http://ase.tufts.edu/gdae/wgoverview.htm>

INDICE

Agradecimientos	III
Resumen Ejecutivo: Kevin P. Gallagher y Andrés López	VII
I. América Latina en Perspectiva Comparada: La Inversión Extranjera: ¿Sienta Siempre las Bases para el Crecimiento Económico? –Manuel Agosin	1
II. Brasil: EMNs y “Upgrading” Industrial –Célio Hiratuka	5
III. México: Los Impactos de la IED en la Industria Manufacturera – Enrique Dussel Peters	11
IV. Argentina: ¿Inversión Extranjera y Desarrollo Sostenible? – Daniel Chudnovsky y Andrés López	17
V. Costa Rica: El Potencial no Materializado de la IED para el Desarrollo –José Cordero y Eva Paus	23
VI. Uruguay/Argentina: Acuerdos Internacionales y Desarrollo Sustentable: Lecciones del Conflicto de las Plantas de Pasta de Celulosa en Fray Bentos, Uruguay –Martina Chidiak	29
VII. Chile y Brasil: La Inversión Extranjera: ¿Promueve o Socava el Desarrollo de Industrias Forestales Sustentables? –Nicola Borregaard, Annie Dufey y Lucy Winchester	35
VIII. Bolivia, Ecuador, Venezuela: Recursos Naturales e Inversores Extranjeros: Una Historia de Tres Países Andinos –Leonardo Stanley	41
IX. Brasil: ¿Son las Firmas Extranjeras Más Limpias que las Domésticas? –Luciana Togeiro de Almeida y Sueila dos Santos Rocha	47
X. México: Desarrollo Sostenible en el Sector de Tecnologías de Información en México: Eslabones Perdidos y Esperanzas Rotas – Lyuba Zarsky y Kevin P. Gallagher	53
Epílogo: Globalización, IED y Desarrollo – Nagesh Kumar	59

Resumen Ejecutivo

Kevin P. Gallagher, Andrés López

De acuerdo a un informe del Grupo de Trabajo sobre Inversión Extranjera y Desarrollo en las Américas, una evaluación exhaustiva de los impactos de la liberalización de los regímenes que regulan la inversión extranjera y otras reformas relacionadas en América Latina muestra que, con algunas excepciones, la inversión extranjera directa (IED) *per se* no ha estimulado ni el crecimiento generalizado de las economías ni mayores niveles de protección ambiental en la región. El informe recomienda que se implementen políticas nacionales y regionales destinadas a mejorar las capacidades de las firmas domésticas y a equilibrar los costos y beneficios que se derivan de los flujos de IED en la región. También recomienda prestar mucha más atención a asegurar que las estrategias nacionales de desarrollo no se vean amenazadas por las reglas que regulan los flujos de inversión extranjera.

El informe, titulado “Globalización, Inversión Extranjera y Desarrollo Sustentable: Lecciones desde las Américas”, es el producto de una serie de estudios llevados a cabo por economistas especializados en desarrollo y en medio ambiente provenientes de Estados Unidos, México, Brasil, Argentina, Chile y Costa Rica. En base a estudios detallados de distintos países (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela), el Grupo de Trabajo examinó cómo la inversión extranjera directa impactó sobre el crecimiento económico, la política ambiental y la economía política de los países de la región.

A principios de los años 1990, los países de América Latina comenzaron a liberalizar los regímenes de regulación de la inversión extranjera. Ya sea de manera unilateral o a través de acuerdos regionales de comercio e inversión, las reformas típicamente involucraban la eliminación de requerimientos de desempeño (como por ejemplo, la obligación de que las firmas extranjeras compraran cierta cantidad de insumos en el mercado local o exportaran un determinado porcentaje de su producción), y limitaban la capacidad de los países de requerir asociaciones entre empresas extranjeras y nacionales, entre otras cosas. Más aún, esas reformas alteraron la naturaleza de cómo se solucionan las controversias acerca de la inversión extranjera. Mientras que la solución de controversias en los acuerdos comerciales tradicionalmente se apoyó en el mecanismo que los estados deben solucionar sus disputas entre sí, los nuevos acuerdos comerciales y de inversión tienen regímenes de solución de controversias del tipo “inversor-estado” donde las firmas extranjeras pueden demandar directamente a un gobierno nacional o local sin el visto bueno del gobierno del país al que pertenecen.

Estas políticas fueron promovidas por Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y fueron implementadas entusiastamente por muchos gobiernos en las Américas. Se materializaron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994 entre Estados Unidos, Canadá y México y se transformaron en el modelo para acuerdos bilaterales y regionales subsiguientes, incluyendo los acuerdos

entre Estados Unidos y Chile, entre Estados Unidos, la República Dominicana y Centroamérica, el acuerdo entre Estados Unidos y Perú, y un sinnúmero de acuerdos bilaterales de inversión.

Por cierto, la liberalización de los regímenes de inversión extranjera no ha sido un fenómeno aislado sino que formó parte del esfuerzo reformista más generalizado conocido como el “Consenso de Washington”. Este conjunto de reformas consistía en un paquete de políticas económicas destinadas a promover el desarrollo a través de la apertura de las economías a las fuerzas del mercado. Como parte de este proceso y en los últimos 20 años, los gobiernos de América Latina redujeron sus aranceles y subsidios, eliminaron las barreras a la inversión extranjera y, en general, redujeron el rol del Estado en todos los aspectos de la economía.

Recientemente, las políticas y acuerdos arriba descriptos han despertado preocupación, en parte porque los resultados observados han sido decepcionantes. Por ejemplo, el crecimiento económico per capita en la región fue menor en el período de las reformas (menos del 2% desde 1990) que en las últimas décadas del período de sustitución de importaciones.

Tampoco fueron materializadas las promesas de las reformas en relación con el impacto de la IED. En efecto, se esperaba que con la implementación de las nuevas políticas la IED por parte de empresas multinacionales (EMNs) fluiría y sería una fuente de crecimiento económico en los países que la recibieran. Además de aumentar el producto y el empleo, la esperanza era que la IED traería derrames de conocimiento que mejorarían las habilidades y capacidades tecnológicas de las empresas locales, promoviendo así un crecimiento generalizado de la economía. También se esperaba que las EMNs generaran derrames medioambientales positivos que mitigarían los impactos ecológicos locales de la transformación industrial.

Con relación a estas expectativas, los resultados más importantes de este informe muestran que:

1. La IED se concentró en un pequeño grupo de países en la región. De hecho, Brasil, México, Argentina, Chile y Venezuela recibieron más del 80% de la IED arribada a América Latina.
2. El objetivo principal de las grandes firmas extranjeras localizadas en México y el Caribe fue construir plataformas de exportación a EEUU, mientras que el de las localizadas en América del Sur fue servir a los mercados domésticos de la región.
3. La IED fue atraída por los determinantes tradicionales de la inversión, y no por el hecho de que un país haya firmado un acuerdo regional o bilateral de inversión o por su capacidad de servir como un “*pollution haven*” para firmas extranjeras.
4. Cuando la IED se materializó, las firmas extranjeras en general tuvieron niveles de productividad más altos y pagaron salarios más elevados, y tendieron a aumentar el comercio exterior en la región. Sin embargo,
5. La IED generó escasos derrames y encadenamientos en las economías receptoras, y en muchos casos desplazó a las firmas domésticas competidoras de las EMN.

6. El desempeño medioambiental de las firmas extranjeras fue mixto, a veces mostrando una superioridad ante la performance de firmas domésticas, y otras veces mostrando un desempeño igual o peor.

Los estudios del Grupo de Trabajo también documentaron y analizaron la experiencia de la IED en sectores y países específicos:

- En Brasil, Argentina y México (los tres países que recibieron la mayor parte de la IED en la región), así como en Costa Rica, se encontró que:
 - Las firmas extranjeras tienen niveles de productividad y salarios más altos y comercian más que las firmas nacionales
 - Sin embargo, los encadenamientos con las firmas nacionales y con la economía local son débiles, especialmente en México y en Costa Rica
 - Si bien las firmas extranjeras han importado nuevas tecnologías generadas en su casa matriz, no contribuyeron a aumentar los niveles de investigación y el desarrollo en las economías locales.
- En Brasil, México, Chile y Argentina
 - Prácticamente todas las firmas extranjeras transmitieron sistemas de manejo medioambiental a los países receptores. Sin embargo
 - No es claro que las firmas estuvieran, en la práctica, cumpliendo con las regulaciones locales. En Brasil, hay pocas indicaciones de que las firmas extranjeras cumplieran con las regulaciones en mayor medida que las firmas nacionales
 - Hay poca evidencia que indique que las firmas extranjeras están impactando de manera positiva sobre las cadenas productivas locales en términos medioambientales (en particular considerando que muchos de los eslabones locales de las cadenas productivas desaparecieron como resultado de la IED).
 - En algunos casos como el sector forestal en Chile, las firmas extranjeras que exportan con una certificación de “*fair trade*” estaban efectivamente “*upgrading*” a estándares medioambientales más altos
 - En otros, como en el sector electrónico en México, las firmas extranjeras no exportan para alcanzar los altos estándares existentes en Europa ya que su mayor mercado de exportación, Estados Unidos, no tiene estos estándares.
- En Venezuela, Bolivia, Ecuador y Uruguay
 - Un acuerdo bilateral de inversiones de Uruguay redujo el conjunto de políticas que estuvieron disponibles para solucionar un conflicto que involucraba una inversión extranjera y el potencial de contaminación transnacional con Argentina, mientras que,
 - Los acuerdos bilaterales de inversión en Bolivia, Ecuador y Venezuela fueron denunciados por los gobiernos, quienes pudieron renegociar los términos de los contratos con las firmas del sector de hidrocarburos.

Nuevos Caminos para la IED y el Desarrollo Sustentable

El Grupo de Trabajo encontró, en coincidencia con la literatura más amplia en la materia, que la inversión que llegó a América Latina como resultado de la liberalización de los regímenes de inversión extranjera ha tenido un éxito limitado.

Por lo tanto, no sorprende constatar que prácticamente todos los nuevos gobiernos electos en América Latina están repensando el rol que la IED debe cumplir en sus economías. Mientras algunos países están recién comenzando a tener este debate, otros han ido mucho más lejos y han nacionalizado firmas extranjeras. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos están buscando una política más balanceada. Una conclusión inevitable de este informe es que nuevas políticas son necesarias. En base a las investigaciones mencionadas más arriba creemos que se pueden derivar tres lecciones como principios para implementar políticas en este ámbito:

La IED no es un fin sino un medio para alcanzar un desarrollo sustentable. La simple atracción de la IED no es suficiente para generar crecimiento económico de una manera sustentable. Este informe muestra que inclusive en los países que recibieron la mayor parte de la inversión en la región (Brasil, México y Argentina), la IED *per se* no generó los derrames ni el crecimiento económico sustentable esperado. La IED tiene que ser, entonces, concebida como parte integral de una estrategia de desarrollo destinada a mejorar los estándares de vida de la población de un país con el menor daño posible al medio ambiente.

Las políticas hacia la IED tienen que ser conducidas en paralelo con importantes políticas domésticas destinadas a aumentar la capacidad de las firmas nacionales y a proveer altos estándares de protección medioambiental. Hay numerosos ejemplos de políticas que están siendo discutidas o implementadas en América Latina con el objetivo de superar externalidades de información o coordinación, problemas de acceso al crédito, y los desafíos de competitividad que enfrentan sus firmas locales. En este sentido, aprender de la experiencia asiática puede ser muy útil, ya que muchos países en esa región implementaron políticas industriales focalizadas en vincular empresas domésticas con EMNs con el objetivo que las firmas nacionales se convirtieran en competitivas internacionalmente.

Los tratados internacionales, ya sea en la OMC o a nivel de los acuerdos regionales o bilaterales de comercio e inversiones, tienen que dejarle a los países en desarrollo el espacio para implementar las políticas necesarias para promover el desarrollo a través de la IED. El régimen emergente de reglas que gobiernan la inversión actualmente restringe la habilidad de los países en desarrollo para implementar algunos de los instrumentos de política que han sido efectivos para maximizar la contribución de la IED al desarrollo en Asia y en otros lugares del mundo. Actuando colectivamente bajo los auspicios de la OMC, los países en desarrollo han, en gran medida, logrado bloquear propuestas que restringirían aún más el espacio para desarrollar esas políticas. Sin embargo, el movimiento lento de las negociaciones internacionales ha llevado a una proliferación de acuerdos regionales y bilaterales entre países desarrollados y en

desarrollo donde los primeros tienen mucha menos capacidad de negociación y terminan aceptando un menor espacio para implementar políticas a cambio de obtener acceso a mercados importantes.

Los estudios en este informe enfatizan los costos económicos, sociales y ambientales de este modelo. Esperamos que también muestren algunas de las formas en las que las políticas nacionales y los acuerdos internacionales pueden ser transformados para alcanzar de mejor manera los objetivos más amplios del desarrollo.

I. América Latina en Perspectiva Comparada: La Inversión Extranjera: ¿Sienta Siempre las Bases para el Crecimiento Económico?

Manuel Agosin

La promesa de la liberalización de los regímenes de inversión extranjera directa (IED) es que atraerá nuevas inversiones y que la nueva IED tendrá como consecuencia un incremento en las tasas de inversión en general y se traducirá en mayor crecimiento económico. A este efecto se le denomina “atracción” de la inversión doméstica. La evidencia reciente sugiere que esta promesa no siempre se ha materializado. En el caso de América Latina, no se ha encontrado una relación fuerte entre la liberalización de los regímenes de inversión extranjera y la atracción de IED. Por el contrario, en el período entre 1971 y 2000, la IED ha de hecho “desplazado” a la inversión doméstica – desplazando a productores locales. En contraste, la IED en Asia del Este ha atraído inversión doméstica. Estos resultados explican en parte porqué América Latina ha experimentado deslucidas tasas de crecimiento mientras que Asia del Este ha crecido rápidamente. Las lecciones que se desprenden de estos resultados es que las políticas neoliberales que buscaban exclusivamente atraer inversión extranjera no aseguran que esa inversión se traducirá en mayor crecimiento económico. Por el contrario, esas políticas tienen que ser complementadas con un esfuerzo para asegurar que los países receptores atraigan el tipo de inversión que tiene más probabilidad de maximizar las tasas de inversión globales.

La liberalización más profunda de los regímenes de inversión extranjera en los años 90 tuvo lugar en América Latina mientras que los regímenes de inversión extranjera en Asia siguen siendo los menos liberales del mundo en desarrollo. En un reciente trabajo realizado en conjunto con Roberto Machado y publicado en 2007 en el “*Journal of Development Studies*” encontramos que los determinantes más importantes de la variación de los flujos de IED a distintos países y en distintos períodos son: el tamaño del país receptor, el nivel de educación de la población y las tasas de crecimiento. El tener un régimen liberal de inversión extranjera tiene solamente una asociación muy débil con el flujo de IED. Concluimos que la apertura del régimen de inversión extranjera opera como un factor que facilita la IED, pero las ventajas específicas de localización son el factor más importante en la determinación de la localización internacional de la IED.

Diversos países asiáticos todavía practican la evaluación previa de solicitudes de inversión y otorgan diferentes incentivos a distintas firmas. Sin embargo, todavía atraen cantidades significativas de IED. En América Latina, por otro lado, estas prácticas han sido eliminadas en la mayoría de los países. Sin embargo, la liberalización que tuvo lugar en los años noventa parece no haber afectado el impacto de la IED en la inversión doméstica en comparación con lo sucedido en los años ochenta.

No solo es verdad que un régimen abierto de inversiones no garantiza la IED, pero cuando la IED se materializa no necesariamente atrae la inversión doméstica de manera automática ni contribuye necesariamente al crecimiento de la economía en su conjunto.

En los círculos de formulación de políticas se argumenta que la IED llevará automáticamente a un aumento de la inversión y del crecimiento. Sin embargo, con Roberto Machado, publiqué un artículo en 2005 en *Oxford Development Studies* en el que encontramos que la IED no siempre atrae inversión doméstica. De hecho, encontramos que la IED desplazaba la inversión doméstica en América Latina pero la atraía en Asia y África. Dada la escasez de emprendedores locales y la necesidad de fomentar el talento emprendedor existente en América Latina, el hecho de que las firmas extranjeras desplacen a las firmas nacionales pondría en duda los efectos favorables de la IED. Esto es particularmente preocupante dado que la IED ha sido una parte muy significativa de la formación bruta de capital fijo en la región, como se observa en la Tabla número 1.

Tabla 1.1

La IED, ¿Desplaza a la Inversión Doméstica?			
	1960-1980	1980-2005	2000-2005
Asia del Este y el Pacífico			
IED/PBI	0.4	2.3	2.7
GFCF/PBI	24.6	34.9	34.8
América Latina y el Caribe			
IED/PBI	0.8	1.9	3.1
GFCF/PBI	21.9	20.0	18.9

Fuente: World Bank (2007)

¿En qué situaciones la IED atrae la inversión doméstica en países en desarrollo? En general, *la relación entre la IED y la inversión doméstica será probablemente complementaria cuando la inversión se destina a un sector poco desarrollado de la economía (a raíz de factores tecnológicos o la falta de conocimiento sobre mercados externos.)* Por otro lado, *es más probable que la IED sustituya a la inversión doméstica cuando se destina a un sector donde existen muchas firmas domésticas.* Lo mismo puede suceder cuando las firmas domésticas ya tienen acceso a la tecnología que las empresas multinacionales traen al país.

Uno puede, por supuesto, desarrollar un argumento a favor de la hipótesis exactamente contraria. Por ejemplo, las inversiones de las empresas multinacionales en nuevas actividades pueden detraer a empresas domésticas que, en otras circunstancias y con el apoyo apropiado del gobierno, podrían invertir y estarían en condiciones de entrar a esos mercados. Esta fue la lógica detrás de la limitación de la inversión extranjera en ciertos sectores de alta tecnología en Corea del Sur y Taiwán. La apuesta en estos casos fue que empresas domésticas podrían, de hecho, emerger, y dio resultado. En la mayoría de los otros casos en el mundo en desarrollo, sin embargo, la emergencia de firmas domésticas en un nuevo sector es poco probable o puede tardar mucho tiempo. En ese sentido, las políticas para promover emprendimientos en nuevos sectores pueden ser muy costosas para la economía en su conjunto, en particular si estos sectores tienen requerimientos tecnológicos mucho más demandantes que los existentes en la economía doméstica.

Además, hay muy pocos países en los que los gobiernos pueden ser tan efectivos en promover la emergencia de firmas domésticas, como lo fueron los gobiernos de Corea del Sur y Taiwán en la cúspide de su impulso industrializador. Los ejemplos de intervenciones fallidas y costosas a favor de firmas domésticas en sectores de alta tecnología abundan en el mundo en desarrollo. Uno de los más desastrosos fue la política brasileña sobre/en el sector informático a comienzos de los años ochenta, que involucró severas restricciones a la IED en los sectores de tecnología de la información. Estas restricciones generaron muy poca inversión doméstica, y las firmas creadas fueron muy ineficientes. La política fue abandonada mucho antes de la fecha prevista para su finalización.

También puede argumentarse que la entrada de una empresa multinacional a un sector donde existen diversas firmas locales puede llevar a que las firmas locales inviertan más para ser más competitivas. Sin embargo, teniendo en cuenta la vasta superioridad tecnológica de las empresas multinacionales, es más probable que sus inversiones desplacen a las firmas locales e incluso causen su bancarrota a que generen nuevas inversiones. Inclusive cuando la IED no desplaza la inversión local, no necesariamente estimulará nueva producción local hacia delante o hacia atrás en la cadena productiva y, entonces, puede fallar en impactar positivamente sobre los niveles de la inversión local. *Por lo tanto, la existencia de encadenamientos hacia delante o hacia atrás a partir del establecimiento de inversores extranjeros es una consideración clave para la determinación del impacto total de la IED en la formación bruta de capital.*

Este trabajo sugiere que hay un espacio considerable para la aplicación de políticas activas que discriminen a favor de inversiones extranjeras que tengan efectos positivos en los niveles globales de inversión. Esto no significa tener que pronunciarse sobre cada proyecto de inversión o tener que implementar una engorrosa práctica de evaluación previa de proyectos de inversión, que solamente resultaría en el desestímulo de nuevas inversiones. Pero sí significa favorecer a unos inversores sobre otros. Es mejor obtener nuevas inversiones que inversores que simplemente compran activos existentes. Es mejor tener inversiones que diversifican el perfil exportador de un país que inversiones que van a sectores existentes. Es mejor tener inversiones fuera de zonas de procesamiento de exportaciones las cuales no tienen vínculo alguno con la economía local más allá de utilizar recursos humanos y pagar por los servicios públicos. Esto puede requerir complementar una política abierta de inversiones con un sistema simple de incentivos para las actividades deseadas. Y, por supuesto, también significa desincentivar el tipo equivocado de inversiones. Uno de los ejemplos más claros son las exenciones del impuesto a la renta a firmas localizadas en zonas de procesamiento de exportaciones.

II. **Brasil:** EMNs y “Upgrading” Industrial

Célio Hiratuka

La inversión extranjera directa (IED) ha, desde siempre, desempeñado un papel importante en el proceso de industrialización de Brasil. Después de la segunda guerra mundial el rol de las empresas multinacionales (EMNs) se intensificó, impulsado por políticas públicas que alimentaron y promovieron las conexiones entre empresas nacionales y extranjeras, tanto públicas como privadas. Hasta los años 70, este nexo entre una política estatista, las EMNs y las firmas domésticas generó un crecimiento económico alto y sostenido, y creó una base industrial diversificada que se asemejaba a la de los países desarrollados.

El modelo de crecimiento centrado en el Estado empezó a resquebrajarse en los años 80, en gran medida como consecuencia de la crisis que Brasil atravesó a raíz del peso de su deuda. Las tasas de crecimiento volátiles y la inflación alta y crónica hicieron que los flujos de IED se redujeran drásticamente debido a que las EMNs detuvieron sus proyectos de expansión. En respuesta, el gobierno brasileño abandonó el modelo estatista en los años 90, y adoptó una estrategia de liberalización y privatizaciones. La expectativa era que políticas industriales horizontales menos intervencionistas eliminarían cuellos de botella y promoverían, en Brasil, un “upgrading” de tecnología, administración y productividad y permitirían alcanzar niveles similares a los de los países de la OECD.

Quienes formularon estas políticas (por ejemplo, los académicos) pensaron que los “protagonistas” de la modernización económica serían las filiales de las EMNs que operaban en Brasil. En la segunda mitad de los años 90, los flujos de IED se expandieron rápidamente y se mantuvieron en niveles altos, aumentando la ya importante participación de las empresas multinacionales en la economía brasileña.

Este artículo examina los efectos del boom de inversiones en el “upgrading” de la industria brasileña. A partir de una serie de estudios previos se evalúan los efectos y los roles de las políticas públicas sobre el comercio exterior, el crecimiento de la productividad, los salarios y la capacidad tecnológica. La conclusión general es que, con excepción de algunas experiencias exitosas, la performance de la IED no ha estado a la altura de las expectativas. Si bien los gobernantes de Brasil han empezado a cambiar su visión y han comenzado a adoptar políticas más proactivas, todavía hay mucho margen para desarrollar iniciativas de política que capturen todo lo que las EMNs pueden contribuir al desarrollo económico.

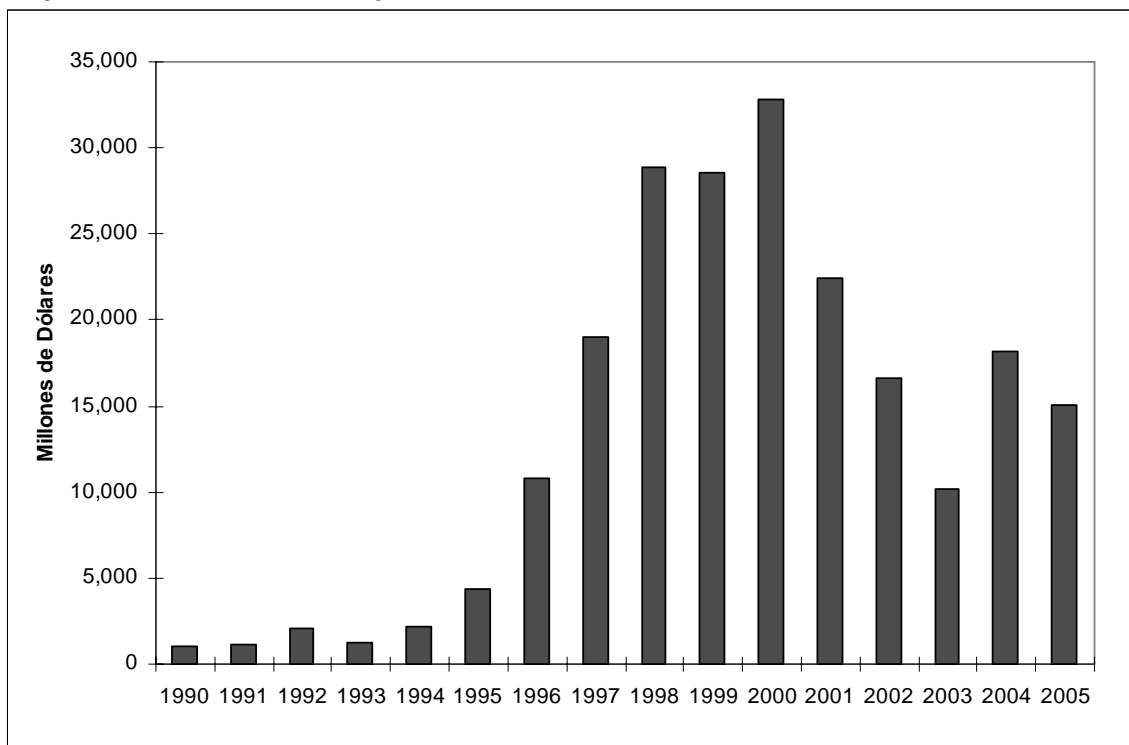
El boom de la IED: Haciendo Crecer al Sector Externo

El cambio de dirección de la política macroeconómica en Brasil fue exitoso en lograr recapturar el interés de las EMNs en desarrollar una estrategia de expansión agresiva. En los años 80, los flujos anuales de IED promediaron solamente 1.000 millones de dólares, pero se dispararon a 24 mil millones entre 1995 y 2000. Si bien los flujos se redujeron

después de 2000, se mantuvieron en un nivel relativamente alto y constante, cerca de 16 mil millones de dólares anuales, entre 2001 y 2005.

Gráfico 2.1

Flujos de Inversión Extranjera Directa a Brasil – 1990-2005 – Millones de dólares



Fuente: UNCTAD (2005)

A pesar de este aumento, el boom de IED de los años 90 tuvo tres características que atentaron contra el “upgrading” industrial. En primer lugar, la IED se destinó principalmente al sector servicios y no a la industria. En 1995, el sector manufacturero representaba el 67% del stock de IED. En el año 2000, el sector servicios ya alcanzaba el 64% del stock de IED, y la industria representaba solamente un 34%.

En segundo lugar, la mayoría de los flujos de IED llegaron a raíz de fusiones y adquisiciones y no de inversiones “greenfield” (nuevas plantas o nuevo equipamiento). En promedio, el 60% de los flujos anuales de IED entre 1995 y 2000 se destinaron a fusiones y adquisiciones. Reflejando una caída de la inversión local, la inversión total y la formación bruta de capital fijo se estancó durante el boom de la IED. En tercer lugar, la expansión de las EMNs en Brasil se destinó principalmente al mercado doméstico o latinoamericano.

El resultado del boom de la IED y del consiguiente estancamiento de la inversión doméstica fue que las compañías extranjeras incrementaron substancialmente su participación en la economía brasileña. En 1995, las ventas de compañías extranjeras

representaron cerca del 14% del PBI en Brasil. En el año 2000 la participación era cercana al 20%.

¿Derrames de Productividad? Algunos positivos, la mayoría neutrales o negativos

Uno de los objetivos centrales de la estrategia de liberalización era aumentar la productividad de la industria. En Brasil, las firmas extranjeras son en promedio más grandes y mucho más productivas que las firmas domésticas. La expectativa era que la IED aumentaría la productividad industrial a través de un aumento de la escala y de un “upgrading” de la tecnología en las operaciones de las EMNs. También se esperaba que existieran derrames de productividad hacia las empresas domésticas, tanto a través de las presiones competitivas (“efecto competición”) así como a través del efecto “demostración”.

El aumento en la productividad, sin embargo, no se materializó. Un estudio no encontró evidencia de aumentos de productividad en las firmas extranjeras. De hecho, los datos recabados entre 1997 y 2000 muestran que los aumentos de productividad fueron mayores en las firmas nacionales que en las extranjeras. Además, no se encontró evidencia de derrames horizontales, es decir, aumentos de productividad en las firmas nacionales que operan en las mismas industrias que las EMNs.

Una variable fundamental es la brecha tecnológica existente entre las compañías domésticas y las extranjeras. Un estudio clasifica a las compañías domésticas de acuerdo al nivel de sus brechas tecnológicas. Las compañías con una brecha pequeña experimentaron derrames negativos -una reducción del crecimiento en la productividad- por parte de las EMNs, mientras que las compañías con una brecha más pronunciada capturaron derrames positivos.

En ese sentido, concluimos que la creciente presencia de empresas extranjeras no tuvo un efecto dinamizador en la productividad del sector industrial en su conjunto. Los impactos positivos indirectos fueron captados por un grupo de empresas poco productivas que compiten de manera menos directa con compañías extranjeras, probablemente en pequeños nichos de mercado. Para las firmas con alta productividad que compiten directamente con las firmas extranjeras, la evidencia indica que hubo un impacto negativo, debido al pasaje a actividades con menores niveles de productividad y a la reducción en la escala de producción.

Comercio Exterior: Desplazamiento hacia las Importaciones

¿Cuál fue la contribución de la IED en términos del comercio exterior? Diversos estudios han encontrado que las empresas extranjeras en Brasil tienen una “orientación exterior” mayor que las firmas nacionales, y la diferencia es mayor en el caso de las importaciones que en el de las exportaciones. Por ejemplo, un estudio encontró que, en promedio, las empresas extranjeras exportan un 70% más e importan un 290% más que las firmas nacionales. Más aún, la mayor parte de la IED fue dirigida a empresas que comercializan en el mercado brasileño o regional. Entre 1996 y 2000, cerca del 49% de los flujos de

IED fueron en sectores con un nivel de exposición comercial (“trade orientation”) menor que el promedio, y 31% a sectores con una alta propensión a importar y una muy baja propensión a exportar.

Los flujos de IED, en suma, contribuyeron muy poco a aumentar las exportaciones y sustituyeron insumos domésticos por insumos importados. Si es verdad que una de las ventajas de las EMNs en relación a las empresas domésticas son sus establecidas redes comerciales, esa ventaja fue utilizada para aumentar las importaciones.

Más aún, las importaciones de insumos y componentes por parte de las EMNs son altamente intensivas en tecnología, creando una brecha entre los flujos de exportación e importación no solo en términos de valor sino también en el perfil tecnológico.

Innovación y Salarios

Un beneficio potencial de la liberalización es capturar una porción de las actividades de investigación y desarrollo (I&D), impulsando y difundiendo innovación tanto en procesos de producción como en diseño de productos. Generalmente, las EMNs tienden a localizar sus actividades de I&D en los países desarrollados. Sin embargo, la internacionalización de las actividades tecnológicas se ha expandido a países en desarrollo recientemente.

En Brasil, las compañías extranjeras son más innovadoras que las empresas domésticas. Entre 1998 y 2000, cerca del 68% de las empresas extranjeras introdujeron innovaciones, en comparación con solo el 31% de las firmas nacionales. Sin embargo, las firmas nacionales invierten más en I&D, cerca de un 0,73% de las ventas totales en el año 2000, comparado con un 0,61% para las firmas extranjeras. Además, las firmas domésticas tienden a gastar más en I&D cuando existen firmas extranjeras del mismo sector que invierten fuertemente en investigación y desarrollo.

La evidencia indica que las compañías extranjeras introducen en Brasil las innovaciones desarrolladas en sus casas matrices o en filiales ubicadas en otros países. Un número de países asiáticos, especialmente China, India, Taiwán y Corea, están emergiendo como las localizaciones preferidas para las actividades de I&D que se llevan a cabo en países en desarrollo.

En China, por ejemplo, las inversiones en I&D como porcentaje de las ventas fue, para el caso de filiales de compañías estadounidenses, de 1,0 en 2004. En Brasil, el mismo ratio fue de 0,5. Si bien fue el más alto de toda América Latina, es claro que las filiales de las EMNs podrían contribuir más aun a la innovación en Brasil, así como lo hacen en algunos países asiáticos.

Finalmente, ¿Cuál ha sido el efecto del boom de IED en los salarios? Algunos estudios han encontrado que los trabajadores administrativos (“white collar”) en las empresas extranjeras ganan, en promedio, tres veces más por hora que sus pares en empresas nacionales, tienen un 30% más de educación y un 70% más de tiempo en el puesto de trabajo. Los resultados para los obreros (“blue collar”) son similares. Sin embargo, no

hay evidencia que los flujos de IED hayan aumentado los salarios de los obreros en las firmas domésticas. Para los trabajadores administrativos, los efectos han sido positivos pero pequeños.

Tabla 2.1

Promedios	(a) Nacional	(b) Multinacional	(a)/(b)
Empleados	128	577	4.5
Ingresos Netos (Millones de Reales)	22.1	252.3	11.4
Valor Agregado (Millones de Reales)	8.7	83.4	9.6
Productividad (Valor Agregado/Empleados) (Reales)	32.501	138.323	4.3

Fuente: Elaboración del autor en base a Hiratuka y Araújo (2007)

Conclusiones y Recomendaciones

Los estudios examinados en este artículo sugieren que las filiales de la EMNs en Brasil tienen una serie de ventajas sobre las firmas nacionales. En general, tienen mayor productividad, fuerza de trabajo más calificada y mejor remunerada, y un mayor índice de integración comercial. También son más innovadoras. La estrategia de liberalización comercial despertó muchas esperanzas respecto a que las EMNs transferirían estas “características superiores” a la industria brasileña en su conjunto. Sin embargo, este artículo concluye que la realidad no estuvo a la altura de las expectativas optimistas.

¿Por qué fueron tan limitados los beneficios de la IED? Un número importante de países, especialmente en Asia, han sido mucho más efectivos en capturar el potencial de la IED para impulsar el desarrollo industrial. El común denominador en esos países es la adopción de una política industrial y tecnológica activa que alimentó las ventajas de localización, en particular para empresas de alta tecnología. La adopción de incentivos selectivos para canalizar la inversión a sectores estratégicos es un ejemplo de este tipo de políticas.

Brasil, por otra parte, adoptó una política industrial horizontal con el objetivo de remover las restricciones a la IED y a la operación de las EMNs. Las EMNs expandieron su inversión, concluimos, pero con un impacto muy limitado sobre la competitividad del resto de la economía. Las razones principales fueron: 1) Las EMNs se apoyaron demasiado en la importaciones de insumos y bienes de capital, sustituyendo a sus proveedores locales por extranjeros; y 2) las EMNs menguaron sus esfuerzos innovadores, los cuales habían estado dirigidos a adaptar las productos al mercado local.

Recientemente, Brasil ha reconsiderado su política industrial y ha comenzado a proveer apoyo a la innovación y al “upgrading” industrial, por ejemplo, a través de la promoción de asociaciones entre empresas, universidades e institutos de investigación. También ha comenzado a proveer financiación y soporte tecnológico a cuatro sectores “estratégicos”: bienes de capital, productos farmacéuticos, software y semiconductores.

Sin embargo, estas políticas no capitalizan todo el potencial de las filiales de las EMNs, ni reconocen que tienen que competir con otras filiales por proyectos de expansión de

desarrollo tecnológico. La vasta experiencia de las filiales de las EMNs siguen siendo una fuente no explotada de habilidades y conocimientos. Serán necesarias políticas adicionales adecuadamente diseñadas para promover los encadenamientos entre firmas domésticas y las filiales de las EMNs, de manera de mejorar la competitividad y las perspectivas de crecimiento de la economía en su conjunto.

III. México: Los Impactos de la IED en la Industria Manufacturera

Enrique Dussel Peters

En los años noventa, México fue el ejemplo más acabado de las bondades de la globalización, un ejemplo notorio del éxito en la captación de inversión extranjera directa (IED) y de la capacidad de potenciar las exportaciones. De hecho, México fue uno de los países más exitosos en la atracción de IED no solo en América Latina sino también en el mundo en desarrollo.

¿Qué impacto tuvo la IED en la economía Mexicana en su conjunto? Este informe argumenta que para entender los impactos de la IED en el crecimiento y la competitividad de la economía, los investigadores deben conducir análisis en múltiples niveles. Además del análisis a nivel micro y macro, un marco analítico riguroso debe también focalizarse en el nivel “meso” o intra-firma, así como en el nivel sub-regional.

Utilizando datos recientemente disponibles para 653 industrias, este informe examina las tendencias y los impactos de la IED en la industria manufacturera mexicana entre 1994 y 2006. Encontramos que a nivel de las variables macro y micro, la IED se ha desempeñado bien, generando un superávit comercial y un gran aumento en la productividad laboral. Sin embargo, la IED se concentró fuertemente en ciertas industrias y en ciertas regiones, y se caracteriza por tener una brecha creciente con las firmas nacionales en términos de aumentos de la productividad y los salarios y por tener pocos encadenamientos con el resto de la economía mexicana. Y lo que es aún más importante, las industrias en las que se ha concentrado la captación de IED no han creado nuevos puestos de trabajo en una medida significativa.

En conclusión, argumentamos que la IED ha exacerbado la polarización socioeconómica y territorial en México y ofrecemos propuestas de política centradas en el objetivo de maximizar los beneficios domésticos derivados de la IED.

Marco Conceptual para Analizar los Impactos de la IED

La globalización ha traído consigo un impacto cada vez mayor de la IED en las economías nacionales, lo que ha disparado una variedad de estudios tanto acerca de los determinantes como acerca de los efectos de la IED. Los resultados que estos estudios arrojan dependen en gran medida de en qué nivel focalizan su análisis: micro (dentro de una firma o un sector), macro, meso (encadenamientos entre firmas), o regional, lo que yo llamo “endogeneidad territorial”.

Mientras que el debate general acerca de las causas y los efectos de la IED todavía no está saldado, los análisis específicos llevados a cabo en distintos niveles proveen conclusiones importantes sobre los distintos procesos e impactos que están teniendo lugar.

La mayoría de los estudios se focalizan en variables macroeconómicas agregadas como crecimiento del PBI, balanza comercial o de pagos, tipo de cambio, tasa de interés, etc.; o en variables microeconómicas agregadas, como la productividad de las firmas. Sin embargo, hay tres procesos claves de la globalización que hacen que los análisis a nivel macro y micro sean insuficientes para entender el impacto de la IED en las perspectivas de crecimiento y competitividad de largo plazo.

El primer proceso tiene que ver con la dinámica de las “*global commodity chains*” y sus segmentos. La perspectiva puramente macroeconómica –de ajuste estructural, por ejemplo- no explica las condiciones y desafíos específicos que confrontan distintas cadenas, mucho menos las condiciones bajo las cuales las compañías o países específicos se mueven de un segmento a otro dentro de una misma cadena. Si el análisis sobre la IED no desagrega a nivel de producto y de proceso, cualquier propuesta específica para lograr un “upgrading” será trivial y vacía de contenido.

El segundo proceso tiene que ver con la manera en que distintas industrias interactúan para crear competitividades sistémicas y eficiencia colectiva. Algunos estudios a distintos niveles muestran que instituciones locales promueven la integración entre distintas firmas, lo que a su vez promueve el aprendizaje y la innovación, aumentando la eficiencia del sistema industrial en su conjunto. Una nueva investigación sobre la IED ha mostrado que la globalización ha aumentado significativamente el potencial para el desarrollo tecnológico, los vínculos entre firmas y nuevos aprendizajes.

El tercer proceso clave de la globalización es la integración de firmas locales específicas a las “*global commodity chains*”, lo que ofrece el potencial para la difusión de tecnología y el aprendizaje a partir de la IED. Desde esta perspectiva “glocal”, los territorios o regiones forman, en lugar de variables macro o nacionales, el punto de partida analítico. Sin embargo, hay pocos estudios sobre los orígenes y el destino de la IED a un nivel sub-nacional.

Una perspectiva “glocal” también ayuda a entender uno de los resultados de las investigaciones sobre la IED, que es que los países más exitosos en términos del crecimiento del PBI no han adoptado todo el paquete de políticas de liberalización sino que han seguido políticas heterodoxas desarrolladas localmente.

Altamente Concentrado: Tendencias de la IED en México

En los últimos años, México ha sido un importante receptor de flujos globales de IED. Sin embargo, recientemente México ha ido perdiendo importancia en el contexto internacional. En 2005, México recibió un 2,0% de la IED global, en comparación con el 3,6% que había recibido en el período 1990-1995. Dentro de México, la IED continúa teniendo un alto nivel de importancia en la economía, representando el 15,6% de la inversión total y un 2,4% del PBI del año 2005.

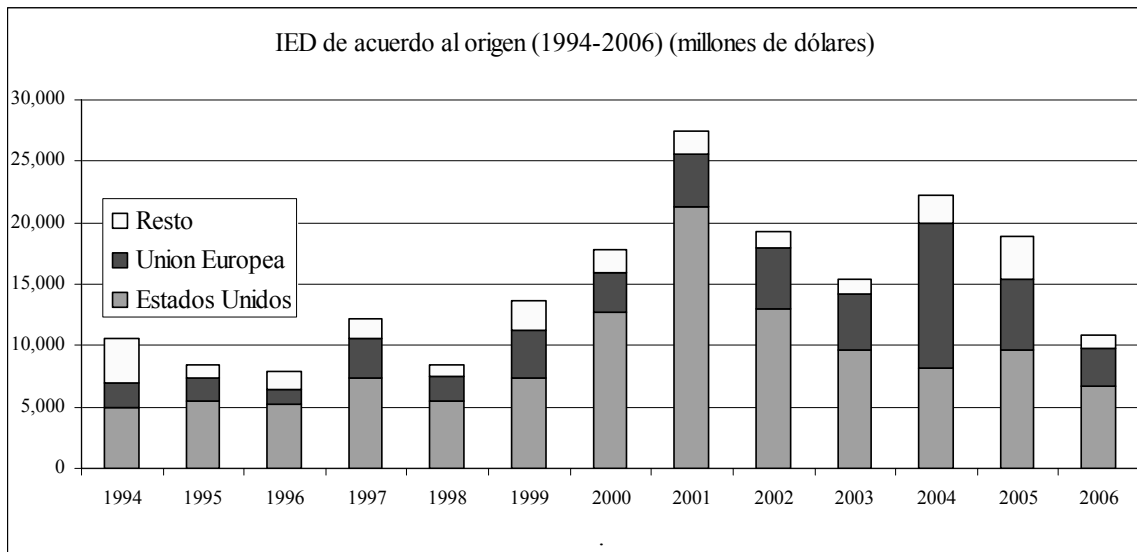
La composición de la IED en México cambió significativamente entre 1994 y 2006, pasando de ser “nueva inversión” a transferencias intra-firma o reinversión de dividendos

por parte de firmas ya instaladas en México. Además, dentro de la categoría de “nuevas inversiones”, las inversiones llamadas “*greenfield*” (nuevas plantas o nuevo equipamiento) se redujeron, mientras las fusiones y adquisiciones aumentaron en importancia.

Desde la perspectiva de la IED, la manufactura es el sector más importante en México, representando el 49% de la inversión que se realizó entre 1994 y 2005. El sector de servicios financieros es el segundo, y el sector comercial, el tercero. La IED en agricultura y minería es mínima.

La IED en México está muy concentrada de tres maneras. En primer lugar, está concentrada de acuerdo al lugar de origen: Estados Unidos y la Unión Europea representaron juntos más del 87% de los flujos de IED entre 1994 y 2006. En segundo lugar, la IED está muy concentrada de acuerdo a su destino: el Distrito Federal captó el 57,5% de los flujos entre 1994 y 2006.

Gráfico 3.1



Fuente: Elaboración del autor en base a Secretaría de Economía México (2007)

En tercer lugar, la IED está alta y crecientemente concentrada en términos de quiénes son las empresas inversoras. Si bien más de 30 mil compañías están registradas con la autoridad de inversiones de México, las 500 y 1000 firmas al tope de la lista representaron cerca del 65% y 75% del total de la inversión realizada en México, respectivamente.

¿Dónde están los puestos de trabajo? IED en Manufacturas

De acuerdo con nueva información sobre 653 industrias en el sector manufacturero, México hacen posible llevar a cabo un análisis mucho más detallado de las tendencias de la IED y su impacto en la economía Mexicana. Esta información muestra que hay una

creciente concentración de la IED en las 10 y 20 mayores industrias mexicanas. De hecho, fue en estas últimas donde han tenido lugar la mayor parte de los cambios en las tendencias de la IED en el sector manufacturero mexicano.

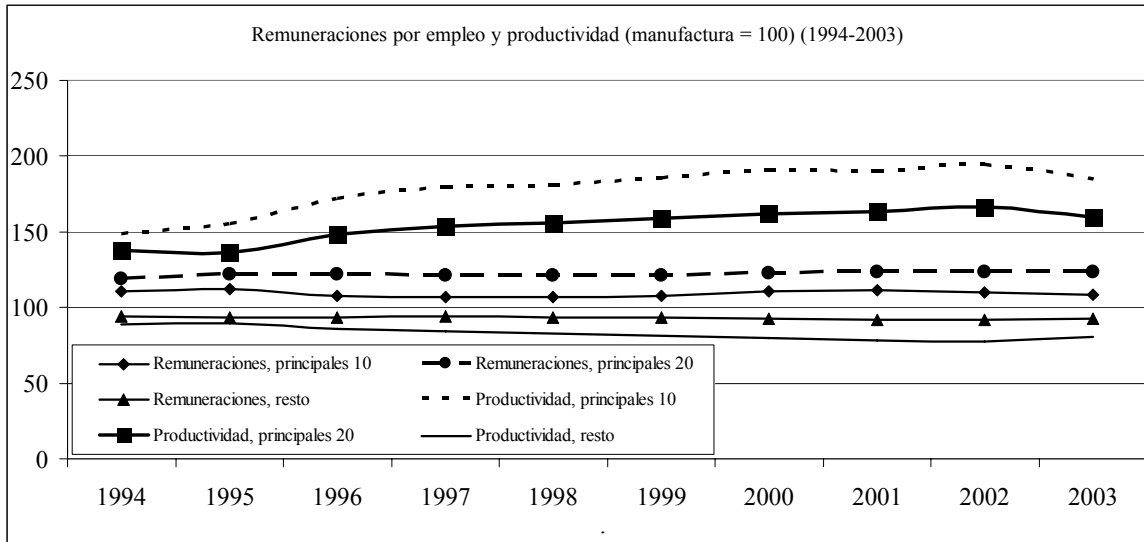
Las 10 industrias que más crecieron en términos de captación de IED incluyen la industria de partes y accesorios para autos y camiones, la venta minorista de alimentos y bienes raíces. Estas 10 industrias pasaron de captar cerca del 9% del total de la IED en 1994 a captar más del 45% en 2005. Las 10 industrias cuya participación en la IED disminuyó más incluyen la venta minorista de petróleo, los servicios telefónicos, los productos farmacéuticos, diversas ramas de la banca, la manufactura de productos de acero, y restaurantes y bares. La proporción de la IED que va hacia estas 10 industrias se redujo de 45% a 7%.

Las tres actividades principales en el sector manufacturero, en términos del nivel absoluto de captación de la IED, son: 1) la cadena automotriz y de auto partes; 2) la cadena de productos electrónicos; 3) manufactura de productos para el consumo, incluyendo cerveza y productos no alcohólicos, cigarrillos, productos farmacéuticos, cosméticos, etc.

Un análisis detallado de los datos permite sacar muchas conclusiones, en algunos casos impactantes, de los efectos económicos de la IED. En primer lugar, la IED ha sido mucho más importante que la inversión nacional en el sector manufacturero en conjunto y, más en particular, en las principales 20 industrias.

En segundo lugar, en el sector manufacturero no solo no se crearon sino que se perdieron puestos de trabajo. Hubo crecimiento negativo de puestos de trabajo en la industria manufacturera en su conjunto, es decir, tanto en las 10 y 20 industrias más intensivas en IED como en las restantes.

En tercer lugar, los salarios en las 10 y 20 empresas más intensivas en IED son significativamente más altos que los salarios medios en el sector manufacturero de México. Pero la brecha entre salarios y productividad también es alta, sugiriendo que los aumentos de productividad no han sido redistribuidos a los trabajadores en términos de crecimiento salarial. Preocupantemente, para el resto de las industrias manufactureras la realidad es opuesta: los crecimientos salariales excedieron al crecimiento de la productividad entre 1994 y 2003.

Gráfico 3.2

Fuente: elaboración del autor en base a INEGI México (2007); Secretaría de Economía México (2007)

En cuarto lugar, hay diferencias de productividad muy importantes entre las distintas industrias. En las 10 y 20 industrias más importantes, la productividad fue superior al promedio de la industria manufacturera en un 86% y 60%, respectivamente. Para las 177 industrias restantes estudiadas, la productividad fue un 20% inferior al promedio nacional.

En quinto lugar, la IED está asociada positivamente con el comercio exterior, tanto en términos de exportaciones como de importaciones. Las 10 y 20 empresas principales en cuanto a la participación en la captación de IED ahora tienen superávits comerciales significativos en relación a su producción total.

En sexto lugar, la IED no está positivamente asociada con la inversión en investigación y desarrollo (I&D). De hecho, el gasto en investigación y desarrollo de las 20 firmas más importantes cayó de un 0,39% del valor de la producción total en 1994 al 0,07% en 2002. La inversión de las industrias restantes fue significativamente superior y se ubicó en el 0,14% del valor total de producción en 2002.

En suma, un análisis cuidadoso de los datos nos lleva a concluir que las 20 industrias más importantes en términos de IED muestra falta de creación de puestos de trabajo, una brecha creciente entre la productividad y los salarios, un creciente superávit comercial, y falta de inversión en investigación y desarrollo. Si a eso le agregamos la concentración de la IED en el Distrito Federal, la performance de la IED en el sector manufacturero sugiere que, en lugar de promover el crecimiento de la economía en su conjunto, aumenta la polarización regional y socio-económica en México.

Expandiendo los Beneficios de la IED: Políticas Regionales y Sectoriales

El análisis de la IED en el sector manufacturero claramente sugiere que sus beneficios potenciales todavía tienen que “ser explotados”. Para eso, hacemos dos propuestas de política claves.

En primer lugar, México tiene que desarrollar una estrategia proactiva. Los beneficios de la IED en términos de empleo, mejora salarial y procesos de aprendizaje a nivel general pueden ser capturados pero solo como parte de una estrategia socioeconómica global. Desde finales de los años 80, los Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno mexicano se han focalizado exclusivamente en la estabilización macroeconómica como base para la competitividad, mientras que han ignorado las herramientas de política comercial, industrial, regional y sectorial. A pesar de las restricciones de las opciones de política que resultan de las disposiciones del TLCAN, hay espacio para desarrollar políticas locales para captar mayores beneficios de la IED.

En segundo lugar, se requiere de innovación institucional en dos dimensiones: 1) para asumir firmemente responsabilidad sobre el proceso de movimiento hacia industrias más intensivas en conocimiento y a segmentos de mayor valor agregado en las cadenas globales de producción; 2) para promover la IED de manera estratégica. Actualmente, las instituciones de promoción de inversión en México se focalizan exclusivamente en proveer licencias y registrar a firmas extranjeras.

Finalmente, es importante no sobredimensionar el potencial de la IED. Si bien ha traído algunos impactos positivos en términos de comercio, productividad y salarios, el impacto agregado de la IED en la economía mexicana ha sido relativamente pequeño. Inclusive una estrategia coherente y de largo plazo para captar IED no puede sustituir a una estrategia de desarrollo nacional de largo plazo. La IED no resolverá los problemas socioeconómicos estructurales de países enteros, mucho menos si son tan grandes y complejos como México.

IV. Argentina: ¿Inversión Extranjera y Desarrollo Sostenible?

Daniel Chudnovsky y Andrés López

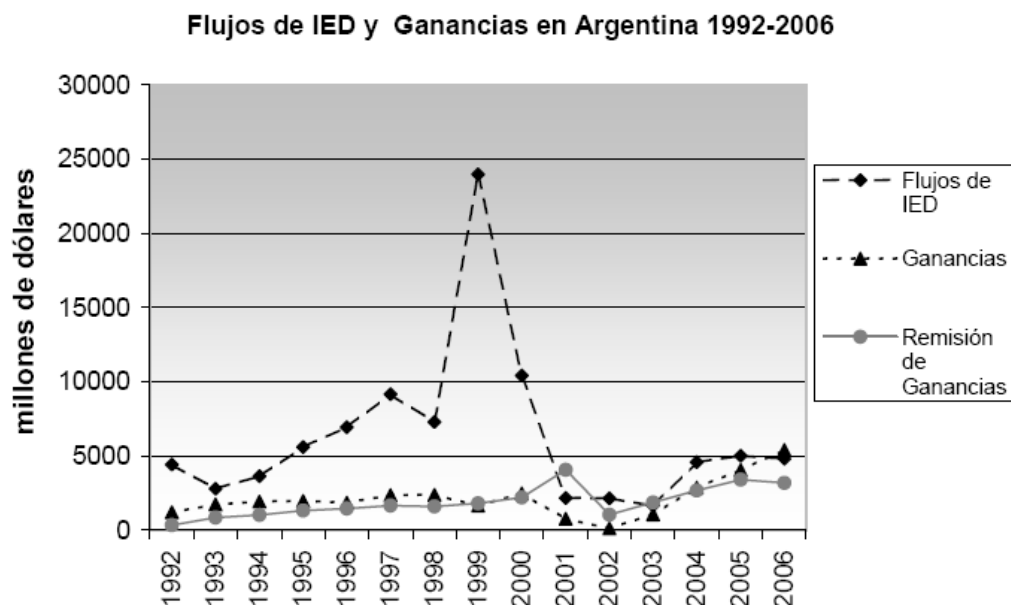
La inversión extranjera directa (IED) ha jugado tradicionalmente un rol central en el proceso de desarrollo económico de Argentina. En los años 90, en un escenario de reformas estructurales profundas basadas en gran medida en las ideas del “Consenso de Washington”, el país fue, entre los “países emergentes,” uno de los principales receptores de IED.

Las investigaciones llevadas a cabo hasta este momento concluyen que la IED no ha sido una panacea para la economía argentina, pero tampoco ha sido la causa principal de los problemas sociales existentes, como el desempleo, el deterioro en la distribución del ingreso o la degradación del medio ambiente.

Lamentablemente, sin embargo, Argentina perdió la oportunidad de obtener más beneficios de los grandes flujos de IED que el país recibió en la década del 90. A pesar de que las filiales de las empresas multinacionales (EMNs) tenían niveles de productividad y sofisticación tecnológica mucho mayores, las empresas locales recibieron escasos derrames de la presencia de las EMNs. Más aún, la IED no contribuyó a la diversificación de la estructura productiva del país, a la mejora de sus patrones de comercio obteniendo acceso a nuevos mercados en países desarrollados, o a una formación creciente de capital. El impacto de la IED en la balanza de pagos, por otro lado, no fue tan positivo como se esperaba debido al alto nivel de remesas al exterior por parte de las filiales de las EMNs.

Entre 1992 y 2001, llegaron a la Argentina inversiones extranjeras por más de 76 mil millones de dólares. Dos tercios de estas inversiones se materializaron a través de adquisiciones de empresas nacionales, públicas y privadas. Si bien después del colapso del régimen de convertibilidad Argentina perdió atractivo para la IED, la presencia de las EMNs en la economía doméstica sigue siendo muy alta: en 2003, más del 80% del valor agregado generado por las 500 empresas más importantes de Argentina le perteneció a las filiales de las EMNs.

Gráfico 4.1



A raíz de esto, la pregunta que emerge naturalmente es cuáles han sido los impactos de la IED y de las EMNs sobre la economía argentina. Estos impactos pueden tener formas muy distintas, incluyendo: 1) efectos macroeconómicos (crecimiento, inversiones, exportaciones, por ejemplo); 2) efectos microeconómicos (innovación, productividad); 3) efectos sociales y medioambientales (empleo, distribución del ingreso, niveles de contaminación). Estos efectos, además, pueden ser de tipo directo, a través de las actividades de las filiales de las EMNs, o indirecto, vía el impacto de la presencia de las EMNs sobre el desempeño de las firmas nacionales (“derrames” o “spillovers”).

¿Qué dice la evidencia sobre estos efectos para el caso de Argentina? En cuanto a los efectos macroeconómicos, un estudio (Bittencourt, Domingo et al. 2006) no encuentra evidencias de impactos positivos o negativos de la IED sobre el crecimiento y la inversión.

En cuanto a los efectos microeconómicos, otro estudio (Chudnovsky, López et al. 2007) se focaliza en las firmas nacionales que fueron adquiridas por las EMNs en Argentina en los años 90. El documento encuentra efectos positivos de la IED a través de la adquisición de empresas, a raíz de que los nuevos propietarios de las firmas nacionales parecen haber transferido activos (tales como nuevas tecnologías de producción y administración) que les permitieron a las firmas adquiridas lanzar nuevos productos, aumentar la productividad del trabajo e incrementar el comercio exterior. Sin embargo, las actividades de investigación y desarrollo parecen no haber sido afectadas por las adquisiciones.

Respecto de los efectos indirectos de la presencia extranjera en la industria manufacturera argentina, los resultados son menos alentadores, ya que sólo se observan derrames

positivos en el caso de las relaciones entre filiales de EMNs y sus proveedores (estos últimos debieron actualizar sus tecnologías de producto para continuar siendo o transformarse en proveedores de aquéllas).

En otro estudio focalizado no solo en las firmas que fueron adquiridas sino en todas las firmas de propiedad extranjera, se encontró evidencia de que las firmas domésticas con una alta capacidad de absorción¹ pudieron capturar derrames positivos de las EMNs con las que competían en su mismo sector (Chudnovsky, López et al. 2006). Esto sugiere que la probabilidad de recibir derrames positivos de la presencia de la IED está principalmente relacionada con factores internos de las firmas domésticas en los países receptores de la IED.

En cuanto a los impactos sociales de la IED, uno de los estudios (Chudnovsky, López et al. 2007) se focalizó en el desempleo y en la desigualdad salarial, variables que mostraron un empeoramiento significativo durante la década de los noventa. En el primer caso, los autores encuentran que contrariamente a lo que es asumido muchas veces en Argentina, no hay evidencia de una disminución (o aumento) del empleo como resultado de la adquisición de una firma doméstica por parte de una EMN. En cuanto al impacto sobre la desigualdad salarial, usando información de Encuesta Permanente de Hogares, el estudio muestra que la IED no parece ser la causa principal del deterioro de la distribución del ingreso en la década pasada, aunque sí contribuyó a incrementar la brecha salarial entre empleados calificados y no calificados.

Respecto de los impactos ambientales de la IED, otro estudio (Chudnovsky y Pupato 2005) encuentra que las firmas extranjeras tienen una mayor propensión a realizar actividades de manejo medioambiental y generan derrames medioambientales positivos, induciendo a las firmas domésticas con altas capacidades de absorción a que adopten métodos limpios de manejo de la producción. Sin embargo, y en cierta medida sorprendentemente, la propiedad extranjera está asociada con un menor uso de métodos “complejos” de prevención de la contaminación. En conclusión, la contribución de la IED en términos de los serios problemas ambientales que confronta Argentina, a pesar de ser positiva, ha sido modesta.

A partir de todos estos hallazgos, es posible identificar una agenda para la formulación de políticas. En primer lugar, los impactos de la IED dependen en gran medida de las capacidades de absorción de las firmas nacionales en los países receptores. Por lo tanto, es una prioridad trabajar con las firmas locales en Argentina, en particular con las pequeñas y medianas empresas, para mejorar su competitividad. Este objetivo puede conseguirse a través de la asistencia técnica, la provisión de información, la promoción de vínculos con universidades y otros institutos de investigación, y la creación de programas de desarrollo de proveedores, entre otras cosas. Es también importante mitigar las fallas de mercado que pueden estar afectando su performance, en particular la falta de acceso al crédito. Estas medidas podrán ayudar a las firmas domésticas a aprovechar los

¹ Para medir la capacidad de absorción, el estudio emplea un índice que incluye variables relacionadas a los gastos en investigación y desarrollo, bienes de capital y tecnologías intangibles, el uso de técnicas de organización modernas, y la relevancia otorgada a actividades de capacitación.

potenciales derrames generados por la presencia de la IED, así como también a competir en mejor medida con las firmas extranjeras en sus respectivos mercados y desarrollar vínculos más estrechos con las filiales de las EMNs transformándose en proveedores, clientes, socios, etc.

En segundo lugar, los esfuerzos de política en el área de la IED tienen que focalizarse no tanto en la cantidad de la IED recibida sino en la calidad. En los años noventa, la mayor parte de la IED fue destinada a proveer al mercado doméstico y se materializó a través de fusiones y adquisiciones. Al presente, los esfuerzos de captación de inversiones deberían focalizarse en la atracción de inversiones “greenfield” (inversión en nuevas plantas o nuevo equipamiento), así como IED destinada no solo a aprovechar las oportunidades del mercado doméstico sino también a integrar las filiales locales con el resto de la cadena corporativa de producción a través de inversiones destinadas a mejorar la eficiencia de las cadenas de valor. Sin embargo, la captura de IED del tipo de búsqueda de eficiencia (“efficiency seeking”) no deberá ser llevada a cabo, como es común en México y en América Central, sacrificando las posibilidades de capturar encadenamientos locales. En esos casos, los derrames de productividad y tecnológicos difícilmente ocurrirán.

Uno de los objetivos de las políticas hacia la IED debería ser el de inducir a las EMNs que operan en Argentina a reestructurar las operaciones de sus filiales para transformarlas en parte de sus cadenas de competitividad corporativa global. Esto significa, por ejemplo, que las filiales de las EMNs en Argentina podrían recibir “mandatos de producto” regionales o mundiales, es decir, productos para exportar a ciertos países o regiones (o eventualmente al mundo entero) cuya producción esté asignada exclusivamente a las filiales argentinas.

Asimismo, deberían establecerse programas de desarrollo de proveedores como forma de incrementar el contenido local de la producción de las filiales de las EMNs sin perder eficiencia. Es también importante incentivar a las filiales de las EMNs a que lleven adelante actividades de innovación, como es el caso de muchas de las filiales que operan en Brasil. Esto implica no sólo investigación y desarrollo dentro de la empresa sino también desarrollar acuerdos de cooperación en investigación con universidades y laboratorios en Argentina. Para lograr estos objetivos (desarrollo de proveedores locales y promoción de actividades domésticas de innovación), podrían utilizarse incentivos fiscales y/o financieros. El mismo tipo de instrumentos podrían utilizarse para incentivar a las filiales de las EMNs a que mejoren sus sistemas de manejo medioambiental y compartir su conocimiento y prácticas ambientales con firmas locales.

En cuanto al objetivo de transformar la estructura productiva para aumentar la presencia de actividades intensivas en conocimiento, las EMNs no invertirán en ese tipo de sectores a menos que existan señales específicas por parte del gobierno. Recientemente muchas EMNs han invertido en Argentina en el sector del software y tecnologías de la información, una actividad que se ha favorecido con algunas políticas activas en los últimos años. Esto no significa necesariamente transferir grandes montos de dinero a los inversores extranjeros, sino crear un clima favorable para invertir en nuevas actividades que se caracterizan por rápidos cambios tecnológicos.

Este tipo de políticas no deberían ser adoptadas exclusivamente a nivel nacional. El Mercosur podría ser un ámbito adecuado para coordinar acciones destinadas a aumentar la capacidad de las empresas locales y mejorar la calidad de la IED entre los distintos gobiernos de la región. Sin embargo, hasta el momento este tipo de coordinación ha estado ausente y, de hecho, ha habido una dinámica de competencia por atraer la IED utilizando incentivos fiscales que tuvo su clímax a finales de los años 90 (Chudnovsky y López 2002).

En cuanto a otras alternativas de integración regional, debemos notar que un estudio reciente encontró que los países del Mercosur podrían esperar aumentos en los flujos de la IED como resultado de formar parte del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o la conclusión de un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea (López y Orlicki 2005). De todos modos, si bien los autores concluyen que es razonable esperar un impacto positivo del ALCA o de un acuerdo con la Unión Europea en términos de captación de IED por parte del Mercosur, también argumentan que es importante ser cautelosos respecto de la capacidad de predecir la magnitud, el origen y la naturaleza de los flujos adicionales de IED que se esperan recibir. Más aún, podríamos agregar que nada garantiza un aumento en la calidad de la IED que podría resultar de la conclusión de esos acuerdos. Este es el caso porque la posibilidad de coordinar políticas relacionadas a la inversión con socios como Estados Unidos o la Unión Europea está básicamente limitada a garantizar la protección de los inversores extranjeros y difícilmente incluya el tipo de medidas pro-desarrollo como las discutidas anteriormente.

Finalmente, las EMNs no pueden sustituir la función de los emprendedores locales. Los grandes conglomerados argentinos se contrajeron como grupo en los últimos diez años, pero los que sobrevivieron y se expandieron en los últimos años, junto con las nuevas firmas que han crecido recientemente, pueden ser la base a partir de la cual construir una nueva elite emprendedora local. En este sentido, otorgarle a estas firmas acceso a crédito de largo plazo en condiciones similares a las que acceden las EMNs en sus países de origen podría ser, por ejemplo, un primer paso para la creación de la nueva clase de líderes empresariales argentinos que, desde nuestra perspectiva, es necesaria para construir una estrategia de desarrollo para Argentina viable y sustentable en el largo plazo.

V. Costa Rica: Una Oportunidad Perdida - La Promesa No Cumplida del Impacto de la IED en el Desarrollo

José Cordero y Eva Paus

A mediados de los años 80, luego de una larga historia de dependencia de un pequeño grupo de exportaciones tradicionales y de tres décadas de sustitución de importaciones, Costa Rica comenzó un esfuerzo agresivo para fortalecer y diversificar su base industrial a través de la liberalización del comercio y de las inversiones. Abandonando el involucramiento directo del gobierno en la estructura productiva, Costa Rica gradualmente pasó de tener una política industrial y comercial proactiva a tener políticas basadas en los mecanismos de mercado. Además de aumentar las exportaciones, el objetivo principal de esta reformulación era atraer mayores volúmenes de inversión extranjera directa (IED), especialmente inversión de mayor calidad, particularmente en los sectores turísticos y de alta tecnología.

En los años 40 y 50, Costa Rica adoptó una serie de reformas sociales profundas que incluyeron la abolición del ejército, la expansión del acceso a la educación y a la salud, y la instauración de instituciones basadas en altos niveles de participación política. Estas reformas, que son la base de la estabilidad política y social existente, hacen de Costa Rica un país único en América Latina y proveen “activos específicos de locación” para atraer IED.

El gobierno de Costa Rica también utilizó tácticas contundentes e innovadoras, incluyendo incentivos impositivos, para atraer IED, y tuvo un éxito considerable. En dos dimensiones, sin embargo, los beneficios a largo plazo del flujo de la IED para el país en su conjunto son cuestionables. En primer lugar, las compañías extranjeras, especialmente en el sector de alta tecnología, han generado pocos encadenamientos productivos con firmas nacionales. En segundo lugar, la reducción de la base impositiva ha erosionado la inversión pública, incluyendo la inversión para la administración y preservación de los recursos naturales y ambientales de Costa Rica, que son cruciales para su importante sector turístico. Para capturar de manera más completa el potencial que la IED puede tener para el desarrollo sustentable, Costa Rica tiene que trascender la atracción de IED y articular e implementar una estrategia de desarrollo coherente y comprensiva.

Tácticas Innovadoras para Atraer IED

Una primera estrategia para atraer la IED en alta tecnología fue la creación, a comienzos de los años 80, de Zonas Francas. Estas zonas ofrecían a los productores importaciones libres de impuestos y generosos incentivos fiscales: 100 por ciento durante ocho años y 50 por ciento por otros cuatro años. Más recientemente, el gobierno creó incentivos fiscales especiales en el creciente sector turístico.

Otra táctica utilizada en el comienzo fue la creación de una agencia de promoción de inversiones, la primera en América Latina. La CINDE (Coalición Costarricense de

Iniciativas para el Desarrollo) fue establecida y financiada por US-AID en 1982, y funcionó como una organización privada sin fines de lucro. Siendo independiente del gobierno, CINDE pudo llevar adelante su misión independientemente de las vicisitudes del clima político. Sin embargo, el compromiso del gobierno ante una CINDE independiente fue menor de lo que podría haber sido para una organización controlada por el Estado.

Originalmente, la CINDE se focalizó en atraer todo tipo de inversión extranjera, incluyendo inversión en el sector textil. Sin embargo, a finales de los años 90, era evidente que Costa Rica estaba perdiendo competitividad frente a otros países en América Latina. CINDE decidió entonces focalizarse en las áreas en las que se pensaba que Costa Rica tendría ventajas comparativas: primero en electrónicos, después en equipos médicos y, más recientemente, en servicios apoyados en tecnologías de la información.

Impulsadas por la ubicación estratégica de Costa Rica y por su capital humano, los flujos entrantes de IED a Costa Rica se dispararon en los años 90. De un promedio anual de 40 millones de dólares anuales en los años 80, la IED aumentó a 416 millones en los 90, y la mayoría se ubicó en el sector industrial. Entre 1997 y 2006 el sector manufacturero absorbió el 54 por ciento de todos los flujos de IED. Más recientemente, la compra de bienes inmuebles por parte de extranjeros se ha transformado en un sector clave, representando el 25 por ciento de los flujos de IED entre 2004 y 2006.

Tabla 5.1

	Datos Económicos Básicos de Costa Rica: 1970-2004				
	Flujos Netos de IED		Tasa de Inversión		Crecimiento Real del PBI
	Millones de dólares	corrien % of PBI	% of FBCF	FBCF como % del PBI	En base a Colones (\$) constantes
Promedio 1970-1979	44	2.3	10.1	22.7	6.4
Promedio 1980-1989	70	1.8	8.8	20.3	2.2
Promedio 1990-2004	416	3.1	16.1	19.9	4.7

Fuente: Calculado en base a World Bank (2007) accedido el 25 de Abril, 2007.

CINDE buscó activamente a firmas electrónicas en los 90, especialmente al fabricante de chips Intel, que estaba buscando establecer una planta de producción en América Latina. Fue en las oficinas de CINDE donde Intel hizo su primera presentación en 1995. De una breve lista de países que incluía a Chile, Brasil, México y Costa Rica, Intel seleccionó a Costa Rica para su inversión de 1.000 millones de dólares, en lo que representó la captación de inversión más importante en Costa Rica. Intel eligió Costa Rica por su fuerza laboral educada y capacitada, la no existencia de sindicatos en el sector privado, la política de promoción del sector electrónico llevada a cabo por el gobierno, y los incentivos derivados del sistema de zonas francas.

Pero también de crítica importancia en la decisión final de Intel fue el involucramiento personal del entonces Presidente Figueres. Utilizando el pequeño tamaño de Costa Rica como una ventaja, el Presidente se movió decididamente para coordinar diversos Ministerios clave, incluyendo Comercio Exterior, Medio Ambiente y Energía, Finanzas, Transporte y Obras Públicas, y Educación, para atender las preocupaciones de Intel sobre infraestructura, educación, e incentivos financieros. En el análisis final, fue este esfuerzo coordinado y concentrado que ganó la confianza y la inversión de Intel.

La experiencia de Intel ofreció una oportunidad ideal para trascender el objetivo de atraer empresas multinacionales y colaborar proactivamente con ellas para capturar los potenciales beneficios de la inversión extranjera en el desarrollo. Esto habría requerido que el gobierno de Costa Rica institucionalizara modos de cooperación y una división de trabajo entre distintas instituciones y Ministerios para definir de manera sistemática el rol de la IED en el desarrollo económico y los roles de los distintos actores, públicos y privados. En esa instancia, la oportunidad fue desperdiciada. Si bien hubo algunos esfuerzos aislados, ninguna estrategia coherente y bien coordinada fue implementada.

Los Encadenamientos Faltantes en las Industrias de Alta Tecnología

Los potenciales beneficios de la IED pueden ser de dos tipos: macroeconómicos y microeconómicos. Las contribuciones más importantes del lado macroeconómico son las derivadas de los derrames que promueven el desarrollo de activos específicos de conocimiento. En Costa Rica, los beneficios han estado mayormente en el lado macroeconómico, incluyendo impactos positivos en la inversión, la balanza comercial, el empleo y los salarios. En el lado microeconómico, sin embargo, los beneficios han sido muy reducidos.

Una razón es que las empresas multinacionales han limitado sus actividades a actividades de ensamblaje con poco valor agregado. En vez de subir en la escala de valor hacia una producción más intensiva en conocimiento y a hacia funciones de diseño, se están diversificando hacia servicios apoyados en tecnologías de la información.

La principal razón, sin embargo, es que los encadenamientos hacia atrás con firmas locales han sido muy limitados. Si bien la cantidad absoluta se multiplicó por cuatro, el valor de los insumos locales como porcentaje de las importaciones se mantuvo bajo e inclusive se redujo de 11,8 por ciento en 1997 a 10,4 en 2005. Las dos industrias que recibieron los mayores flujos de IED, electrónicos e instrumentos médicos, son también las que tienen menos encadenamientos hacia atrás: en 2005, solo el 2% de los insumos para los instrumentos y el equipamiento eléctrico eran obtenidos localmente. Inclusive esta pequeña cifra es exagerada, ya que los datos no distinguen entre firmas de Costa Rica y firmas extranjeras basadas en Costa Rica. La compra de insumos locales por parte de las multinacionales en Costa Rica está aparentemente limitada a impresiones, empaque y servicios.

Hay muchas razones para la falta de encadenamientos en las industrias de alta tecnología. En primer lugar, las empresas multinacionales compran muchos de sus insumos a través de una red global de proveedores internos a las compañías. En segundo lugar, las firmas Costarricenses carecen de la sofisticación tecnológica o las economías de escala para producir insumos para las empresas multinacionales.

Parte de la culpa yace con las políticas de sustitución de importaciones que protegieron a las firmas domésticas de las importaciones sin proveer mecanismos recíprocos de control que requirieran que las firmas se volvieran competitivas internacionalmente. Además, la persistencia de fallas de mercado, incluyendo información imperfecta acerca de los

requisitos tecnológicos y de calidad, así como mercados de capitales subdesarrollados, hicieron muy poco probable que las firmas se volvieran competitivas de manera independiente.

El gobierno ha hecho algunos esfuerzos para promover la capacidad local para formar encadenamientos, incluyendo conectar proveedores locales con compañías transnacionales. Además, las compañías transnacionales han ayudado a aumentar la capacidad técnica de la fuerza laboral a través de programas de capacitación y la actualización de los programas universitarios. Sin embargo, sin una estrategia comprensiva y los recursos para implementarla, incluyendo el acceso a la financiación, un salto cualitativo en la capacidad de encadenamiento local es poco probable.

La Reducción de la Recaudación Impositiva: ¿Matando a la Gallina de los Huevos de Oro?

El éxito de Costa Rica en atraer IED se basa en sus activos específicos de localización, incluyendo el capital humano, la estabilidad política, una infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones de última generación y, en el caso del turismo, un capital natural en la forma de parques nacionales y biodiversidad. El mantenimiento y la administración de estos activos dependen de la recaudación fiscal destinada a la inversión pública.

Pero la reducción de los aranceles derivada de la liberalización comercial y las excepciones impositivas a casi todas las actividades de las empresas multinacionales han causado una caída significativa en la recaudación derivada del comercio internacional. En 2004, la proporción de recaudación impuestos y el PBI era de apenas más que 13 por ciento. Un estudio sugiere que dado el PBI de Costa Rica, debería haber sido de 20,6 por ciento. (En comparación, la proporción en Turquía en 2004 fue del 30 por ciento.)

Tabla 5.2

Recaudación Fiscal en Costa Rica, 1987 – 2004

Año	Recaudación Total/PBI* (%)
1987	11,22
1988	10,97
1989	11,03
1990	10,81
1991	11,30
1992	11,88
1993	11,99
1994	11,59
1995	12,34
1996	12,55
1997	12,53
1998	12,56
1999	11,94
2000	12,29

Año	Recaudación Total/PBI* (%)
2001	13,22
2002	13,22
2003	13,35
2004	13,36

*Recaudación total como porcentaje del PBI

Fuente: Elaboración de los autores en base a Banco Central de Costa Rica (2007); Ministerio de Hacienda Costa Rica (2007)

Como resultado del deterioro en la recaudación fiscal, el gasto público está estancado. La inversión en electricidad, por ejemplo, no está pudiendo mantener el ritmo de la demanda, y no hay información sobre los impactos del desarrollo hotelero en las áreas protegidas. El gasto social también se ha estancado en comparación con las necesidades de la población: la incidencia de la pobreza no ha disminuido significativamente en más de una década.

Capturando los Beneficios Potenciales de la IED

El beneficio potencial más importante de la IED es el desarrollo de activos específicos de conocimiento en industrias sustentables. Para capturar estos beneficios, especialmente en el contexto de la intensificación de la competencia global en industrias de alta tecnología, Costa Rica necesita cuatro tipos de innovaciones en materia de políticas públicas.

En primer lugar, necesita de una estrategia de desarrollo comprehensiva que establezca prioridades y defina los roles de distintos sectores y actores en alcanzar estas prioridades. En cooperación cercana con el sector privado, el gobierno necesita identificar las actividades que tienen el mayor potencial para tener una interacción exitosa con la IED.

En segundo lugar, el gobierno necesita ser pro-activo en la construcción de una capacidad de encadenamientos doméstica y, más en general, de activos basados en el conocimiento. Políticas positivas incluyen el entrenamiento, educación, la disponibilidad del crédito y el apoyo a la ciencia y la tecnología. Además, las estructuras de incentivos sesgadas a favor de la inversión extranjera y en detrimento de los productores locales tienen que ser reformadas. Los incentivos para importar insumos, por ejemplo, deben ser eliminados.

En tercer lugar, Costa Rica necesita aumentar su recaudación fiscal y repartir el peso impositivo de manera más justa. En 2008, las exoneraciones fiscales a las Zonas Francas vencerán, ofreciendo una gran oportunidad a Costa Rica para establecer una tasa impositiva positiva que establezca el balance adecuado entre la generación de ingresos y no expulsar a los inversores extranjeros.

Finalmente, se necesita inversión pública en una base de datos sobre la IED que incluya información sobre la dimensión y los obstáculos para generar encadenamientos locales, así como el impacto ambiental del turismo en los parques nacionales.

VI. Uruguay/Argentina: Acuerdos Internacionales y Desarrollo Sustentable: Lecciones del Conflicto de las Plantas de Pasta de Celulosa en Fray Bentos, Uruguay

Martina Chidiak

Uruguay y Argentina están enfrentados hace más de tres años por la instalación de una planta de celulosa de gran escala en la margen uruguaya del río Uruguay, cerca de la localidad de Fray Bentos². El conflicto ha llegado a desencadenar la presentación de sendas demandas ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ), tal como prevé el Estatuto del Río Uruguay (ratificado por ambos países en 1975 para regular el manejo de dicho recurso compartido) en caso de controversia. El reclamo argentino se focaliza en dos cuestiones. Primero, se denuncia la violación por parte de Uruguay de lo pactado en el Estatuto del Río Uruguay al autorizar unilateralmente la construcción y operación de la planta. Segundo, se argumenta que el impacto ambiental de dicha planta (que incluye efectos transfronterizos) será grave e irreversible. En tanto, Uruguay sostiene que la planta no tiene ni tendrá un impacto ambiental perceptible. Al mismo tiempo, este país presentó una demanda (desestimada por la CIJ) por los graves perjuicios económicos que le causan los cortes de ruta realizados por los manifestantes del lado argentino y que afectan el tránsito transfronterizo por el puente que une los dos países a la altura de las ciudades de Gualeguaychú y Fray Bentos.

Este conflicto resulta un interesante objeto de análisis debido a que posee varias características llamativas y a que tendrá considerables implicancias para la futura formulación de políticas ambientales en la región.

En cuanto a sus características, cabe mencionar, para comenzar, que resulta insólito en vista de las excelentes relaciones diplomáticas y los fuertes vínculos culturales y comerciales de los dos países. Argentina y Uruguay son socios en el MERCOSUR, la unión aduanera imperfecta en la que también participan Brasil y Paraguay como miembros plenos³ y, con un rol de países asociados, Chile y Bolivia. En segundo lugar, es notoria su persistencia en vista de los diversos canales institucionales y las iniciativas políticas destinados a tal fin. En tercer lugar, es de resaltar su elevado y sostenido nivel de conflictividad, el cual lejos de menguar durante los dos últimos años, se ha profundizado y ha aumentado las diferencias entre los dos países. De hecho, a fines de 2007 las dos partes han dado por finalizado el intento de mediación ofrecido por el rey de España para reencauzar el diálogo y la cooperación bilateral en la materia. Finalmente, el diálogo ha sido cortado, mientras se espera el fallo que la Corte Internacional de Justicia de la Haya dictaría hacia fines del 2008.

² Originalmente, el conflicto se inició por la autorización otorgada por Uruguay para la construcción de dos plantas de celulosa en las inmediaciones de Fray Bentos: una, a cargo de una empresa finlandesa (Metsä-Botnia) y la otra por parte de una empresa española (ENCE). Finalmente, sólo la empresa finlandesa construyó la planta (que inició operaciones en octubre de 2007) en la localización original. El proyecto de ENCE fue reformulado y relocalizado, aparentemente en el departamento de Colonia, pero la construcción no se ha iniciado aún.

³ También Venezuela ha iniciado los pasos para lograr su adhesión como miembro pleno del bloque, pero aún no se han completado los requisitos formales (resta la aprobación de los parlamentos de Brasil y Paraguay).

Este conflicto -el primero de carácter ambiental en ganar tanta importancia en el MERCOSUR- y su eventual resolución tendrá, sin duda, importantes repercusiones futuras en vista del sendero de desarrollo elegido por los países de la región, que asigna un rol protagónico a la explotación de recursos naturales por parte de empresas extranjeras. Para ilustrar este punto, piénsese no sólo en el sector foresto-industrial, sino también en la producción de alimentos, biocombustibles y en la explotación de recursos petroleros y mineros, todos en auge en la región.

Es por ello que se considera que la visión relevante para enfocar este conflicto es regional. Adicionalmente, esta perspectiva es importante porque podría argumentarse que la temprana adopción de un enfoque regional hubiera podido contribuir a evitar o enfrentar más efectivamente la escalada del conflicto, permitiendo una mejor negociación y la búsqueda de una respuesta conjunta en lugar del conflicto legal y el corte del diálogo que finalmente ocurrieron. Por otro lado, y con una mirada hacia el futuro, se considera que sólo un foco regional permitirá sortear con éxito los desafíos -y potenciales conflictos- que parecen enfrentar los dos países actualmente en relación a los compromisos asumidos individualmente en materia de protección de inversiones y de tratados internacionales para la protección del ambiente, como se discute más adelante.

Desde esta visión, el actual conflicto entre Argentina y Uruguay ilustra tristemente las limitaciones nacionales y regionales (del MERCOSUR) para responder a las tendencias internacionales y lograr un desarrollo sustentable del sector foresto-industrial. Las dificultades manifestadas para encontrar una salida cooperativa al conflicto y para efectivamente regular y monitorear de común acuerdo la actividad muestran la urgente necesidad de fortalecer las capacidades institucionales de la región, la cual no parece capaz de garantizar que la inversión extranjera directa traiga aparejados beneficios netos a escala nacional y también regional.

Lo anterior puede parecer paradójico, en vista de que ya existen *a priori* mecanismos institucionales específicos que deberían lidiar con este tipo de conflictos. En particular, nos referimos no sólo al Estatuto del Río Uruguay que creó la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), sino también al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR (2001). Sin embargo, estos acuerdos previos insuficientes para evitar que se eligiera finalmente el conflicto legal internacional y el corte de dialogo binacional por sobre la construcción institucional y la búsqueda de soluciones conjuntas entre los dos países. Lamentablemente, en vista de la evolución del conflicto (en particular, el cierre a cualquier enfoque cooperativo) es muy probable que aprendamos muy tarde de este error porque así se posterga el fortalecimiento de las capacidades regionales y nacionales para enfrentar adecuadamente el desafío de regular la IED y garantizar su contribución al desarrollo sustentable en nuestros países.

A efectos de analizar y enmarcar este conflicto desde una perspectiva económica, es importante tener en cuenta algunas tendencias internacionales en materia de inversión extranjera, de protección de los derechos de los inversores y de regulación ambiental así como varios debates relacionados.

En primer lugar, los sectores intensivos en recursos naturales enfrentan crecientes limitaciones para expandir su producción en los países industrializados, y necesitan extender sus operaciones hacia países en desarrollo con abundancia de materias primas y otras ventajas competitivas. En este sentido, desde hace ya varias décadas es conocido el gran potencial competitivo de los países del Cono Sur de América Latina para la producción forestal y su aprovechamiento industrial. Esto se basa, en buena medida, en la disponibilidad de tierras aptas a un costo razonable y del alto rendimiento de la biomasa. Uruguay (así como Brasil, Chile y Argentina) han establecido un marco regulatorio para fomentar la actividad forestal y captar inversiones extranjeras orientadas al sector. Desde esta perspectiva, podría decirse que la posibilidad de que surgieran proyectos caracterizados por una desigual distribución de costos (ambientales-sociales) y beneficios (fundamentalmente económicos) ya podía preverse hace décadas y, consecuentemente, que el necesario fortalecimiento regional de capacidades de regulación conjunta se postergó demasiado o no fue adecuadamente evaluado.

Una segunda tendencia internacional de gran relevancia hace a los crecientes flujos de inversión extranjera que reciben el amparo de tratados de protección de inversiones que les garantizan “reglas de juego estables” y de este modo impiden el avance de legislaciones locales orientadas, por ejemplo, a la protección laboral o ambiental. Por ejemplo, entre 1994 y 2005, se presentaron varias demandas de inversores amparados por el capítulo de protección de inversiones (capítulo 11⁴) del NAFTA –el Tratado de Libre Comercio de América del Norte- que han llevado a varios gobiernos locales, estatales o nacionales a dar marcha atrás con regulaciones ambientales. Es de notar que en 2005, el fallo del Tribunal del NAFTA frente a uno de estos casos –el caso Methanex que involucró a esta empresa canadiense y al gobierno de EE.UU debido a una regulación ambiental del estado de California- parece haber frenado esta tendencia, al menos dentro de ese bloque: estableció que la introducción de medidas no discriminatorias basadas en regulaciones ambientales (u otras que hacen al interés común) no pueden prácticamente en ningún caso ser consideradas una expropiación (aunque modifiquen las condiciones de rentabilidad).

En este marco, cabe destacar que tanto Argentina como Uruguay han asumido numerosos compromisos potencialmente conflictivos, por un lado en materia de protección de inversiones -Argentina y Uruguay se ubican entre los países de la región que han suscripto un mayor número de tratados bilaterales-, y de compromisos internacionales relacionados con la protección ambiental (conocidos como acuerdos multilaterales sobre medio ambiente -o AMUMAS-). En particular, ambos países (al igual que Chile y Brasil) han suscripto el Convenio de Estocolmo (sobre contaminantes orgánicos persistentes) y en este marco se han comprometido a introducir regulaciones nuevas para limitar y progresivamente eliminar la “producción involuntaria” de dioxinas y furanos. Estas sustancias pueden ser liberadas por diversos sectores productivos, incluidas las plantas de celulosa. En vista de que varias plantas que podrían liberar dioxinas y furanos están protegidas por tratados bilaterales, tanto el gobierno uruguayo como el argentino podrían

⁴ Este contiene provisiones similares a las de los tratados bilaterales. Por ejemplo, incluye una definición muy amplia de expropiación y permite a los inversores demandar a los gobiernos ante prácticamente cualquier modificación en sus condiciones de rentabilidad.

enfrentar dificultades para introducir en sus legislaciones ambientales o en los términos de las autorizaciones o renovaciones de operación industrial nuevas provisiones y requisitos para cumplir con los compromisos asumidos en el Convenio de Estocolmo. En efecto, en el caso de la controversial planta de celulosa de Fray Bentos, ya se ha comentado que las garantías otorgadas a los inversores por el tratado bilateral de protección de inversiones han jugado en contra de la cooperación y la resolución del conflicto entre ambos países. Luego del pedido argentino de suspender las obras por 90 días en 2006 para permitir la realización de un estudio de impacto ambiental completo -y de la inicial buena disposición del gobierno uruguayo para acceder a este pedido- el diálogo bilateral quedó interrumpido cuando Uruguay no accedió finalmente debido a la negativa de la empresa Botnia. Una interpretación habitual de este episodio es que el gobierno de Uruguay no tenía mayores grados de libertad para imponer esta suspensión de actividades a la empresa en vista de los compromisos que asumió en el tratado bilateral suscripto con Finlandia (y que la empresa Botnia podría haber utilizado como justificativo para demandar al gobierno si establecía pedidos adicionales a los inicialmente suscriptos en el permiso de construcción).

Conclusiones

Por todo lo anterior, podemos concluir que pese a que aún no se vislumbra una solución al conflicto, el mismo ya provee abundante material de reflexión sobre la construcción institucional para la protección ambiental en el MERCOSUR y varias lecciones para la futura formulación de políticas.

En primer lugar, cabe destacar que el MERCOSUR se perdió la oportunidad de construcción regional conjunta de reglas para anticiparse a los conflictos ambientales relacionados con, ya sea el uso de los recursos naturales compartidos o bien de los efectos ambientales transfronterizos que surgirán y seguramente irán en aumento. De todos modos, no todo está perdido. Aunque posiblemente se ha perdido un tiempo valioso y se ha desgastado la relación bilateral innecesariamente por falta de cooperación, deberá seguirse atentamente la evolución del conflicto y el fallo de la Haya. No es de descartar que el fallo del Tribunal exija o implique –buscando que prime el buen criterio y el interés común por encima de las posturas extremas locales - la necesidad de establecer un sistema de regulación y seguimiento conjunto por parte de los dos países. Tal avance binacional podría ser auspicioso para posteriores iniciativas regionales.

En segundo lugar, se perdió la oportunidad de establecer reglas regionales (en el marco del MERCOSUR) para cumplir con el Convenio de Estocolmo. Una normativa regional implementada a escala nacional tendrían gran interés ya que alcanzaría un rango similar a los tratados bilaterales de protección de inversiones (por tratarse de un compromiso internacional) y podría facilitar un tratamiento favorable de nuevas reglas nacionales basadas en él por parte de un tribunal internacional.

En cuanto a las lecciones, está claro que el conflicto ilustra la necesidad del fortalecimiento de las instituciones regionales, ya que muestra que la visión sostenida hasta ahora de que el MERCOSUR debe priorizar únicamente su foco comercial para

fortalecerse, puede ser errónea. Si el tratamiento de conflictos ambientales se hubiera previsto en el marco regional, se podrían evitar los efectos negativos que para la integración regional está teniendo este conflicto.

Asimismo, desde el punto de vista de la postura individual de los países intervinientes en el conflicto, cabe notar que contrariamente a lo que los gobiernos parecen creer, el fallo de la Haya será el comienzo y no el fin de la necesidad de diálogo. Es de esperar que esto se entienda más temprano que tarde, ya que en caso de accidente o de impacto ambiental efectivo ambos países serán responsables y deberán aprender “por las malas” sobre la necesidad de cooperación, regulación y monitoreo conjunto.

VII. Chile y Brasil: ¿La IED, Promueve o Socava Industrias Forestales Sustentables?

Nicola Borregaard, Annie Dufey, y Lucy Winchester

Las industrias basadas en la extracción y procesamiento de recursos naturales cumplen un rol importante en la producción y las exportaciones de América Latina. En este contexto, el impacto ambiental de la inversión extranjera directa (IED) es un tema muy importante. Los promotores de la IED argumentan que las empresas extranjeras tienden a introducir mejores tecnologías en relación al medioambiente y mejores prácticas en el manejo de los recursos naturales. Los escépticos en relación a la IED sugieren que las empresas extranjeras están más interesadas que sus contrapartes locales en incurrir en actividades de “rent seeking” y tienen menores incentivos para mejorar sus prácticas medioambientales.

Este artículo examina el impacto medioambiental de la IED en la industria forestal de los dos mayores productores de productos forestales en América Latina: Brasil y Chile. Se focaliza en tres industrias y considera tres tipos de impactos ambientales:

1. *Efectos de escala*: el crecimiento derivado de la IED 1) genera un aumento en la demanda de bienes y servicios ambientales (positivo); o 2) incrementa la utilización de recursos naturales y la degradación del ecosistema por falta de regulación adecuada (negativo);
2. *Efectos tecnológicos*: las firmas extranjeras introducen y transfieren tecnologías limpias a las firmas domésticas;
3. *Efectos de regulación*: las firmas extranjeras presionan para aumentar/disminuir la severidad y/o la aplicación de los estándares domésticos de protección medioambiental.

En contraste con las visiones tanto de los promotores como de los escépticos en relación a la IED, nuestro estudio encuentra que las firmas extranjeras no son ni “salvadoras” ni “invasoras” de los bosques en Brasil y Chile. Si bien existen diferencias sutiles entre la performance medioambiental de las firmas domésticas y las extranjeras, este artículo argumenta que una focalización exclusiva en la propiedad de las firmas es muy limitante. La conclusión general es que los factores más importantes que afectan la performance medioambiental, tanto de las firmas extranjeras como de las firmas domésticas, son robustas y bien ejecutadas leyes medioambientales, políticas de incentivos y exposición a los mercados internacionales.

La Industria Forestal: Producción e IED

El sector forestal tiene distintas características en Brasil y en Chile en términos de la conformación de la industria, el rol de las plantaciones, las características de la propiedad (doméstica o extranjera) y la importancia económica de la IED.

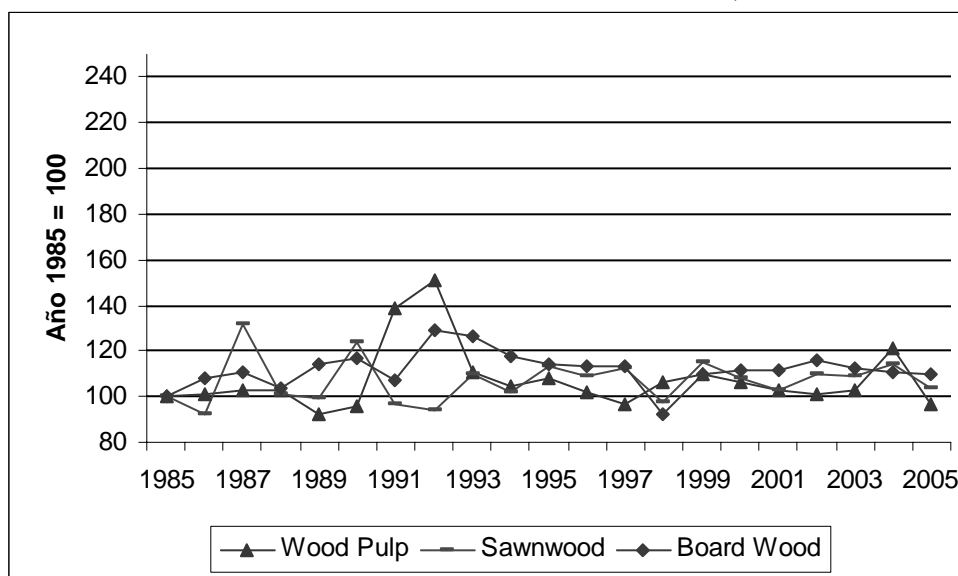
En Chile, el sector forestal está dominado por los aserraderos y la industria de muebles, que en el año 2005 representaron más del 50% del sector. La industria de pasta de celulosa y del papel representó otro 41% y la plantación de madera, un 9%. El noventa y ocho por ciento utilizado en la industria forestal Chilena proviene de plantaciones, a pesar de que éstas representan solamente el 7% del área forestada.

La industria forestal de Chile está muy concentrada e integrada verticalmente. Dos compañías Chilenas son dueñas de más del 75% de las plantaciones, dos compañías controlan el 100% de la producción de pasta de celulosa, y tres compañías controlan el 100% de la producción de “boardwood”.

El sector forestal chileno ha crecido rápidamente desde 1974, impulsado por incentivos del gobierno a la inversión privada, incluyendo un régimen impositivo optativo y un subsidio que cubre entre el 75% y el 90% de los costos de re-forestación. En 1970, las industrias forestales representaban solamente el 1,2% del PBI, llegando al 3,3% en 2005. Los flujos de IED se incrementaron mucho entre comienzos y mediados de la década del noventa, pero han disminuido desde entonces a raíz de la integración vertical y el aumento de las cuotas de mercado de dos compañías chilenas, los grupos Matte y Angelini. En total, la IED en industrias forestales representó solamente el 2,7 por ciento del total entre 1974 y 2005.

Gráfico 7.1

Producción de Productos Forestales Clave, Chile



Fuente: Elaborado en base a datos de INFOR (2005)

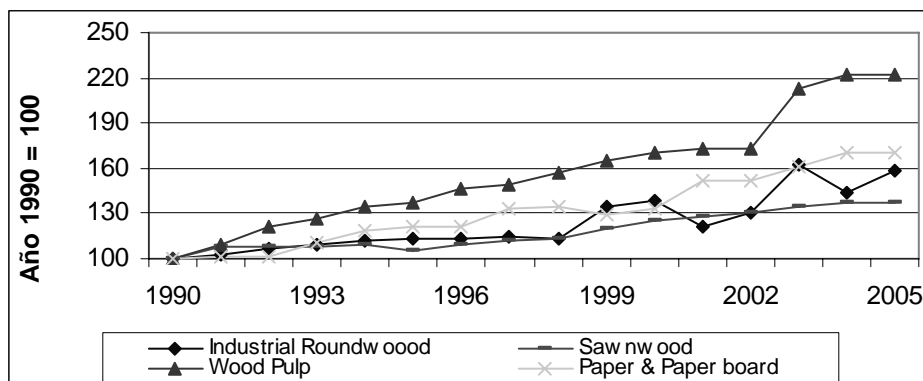
En Brasil, el sector forestal tiene dos componentes muy diferentes: la producción de madera tropical concentrada en el norte (Amazónica); y la producción de pasta de celulosa y papel, así como las plantaciones para estos fines, concentradas en el sur. Brasil es el mayor productor y consumidor mundial de madera tropical. La producción está dominada por pequeñas y medianas operaciones domésticas y el 86% de la madera

producida en el Amazonas es consumida localmente. Las compañías extranjeras están concentradas en el Amazonas y en 1997 representaron cerca del 67% de las exportaciones de ese estado.

El sector de la pasta de celulosa y papel en Brasil está conformado por una mezcla de grandes compañías domésticas y extranjeras, aunque las compañías extranjeras representaron solo el 20% de la producción en 2006. La industria de la pasta de celulosa y papel en Brasil está muy concentrada y verticalmente integrada: ocho compañías son responsables del 87% de la producción. Seis de las ocho compañías tienen plantaciones, así como plantas de celulosa y de producción de papel. En total, la industria forestal en Brasil es pequeña, representando a lo sumo cerca del 1% del total de la IED al año entre 1996 y 2001.

Gráfico 7.2

Producción de Productos Forestales Clave, Brasil



Fuente: Elaborado en base a FAOSTAT (2007)

Impactos Ambientales: Chile

Efectos de escala: A pesar de la regulación y de la incorporación de nuevas tecnologías, la expansión de las operaciones de la industria forestal representa una amenaza para la sustentabilidad de los bosques chilenos. Las firmas domésticas y las extranjeras confrontan el mismo tipo de problemas. No es posible, sin embargo, separar sus impactos.

Los riesgos involucrados en proyectos de gran escala, en particular dada la falta de patrones mínimos y estándares claros, combinados con los desafíos que esto implica para un adecuado monitoreo individual del manejo ambiental, son los temas medioambientales más importantes que confrontan al sector forestal chileno.

Las operaciones de pasta de celulosa y papel en general son a gran escala, creando un riesgo ambiental significativo. Solamente a través de una fuerte regulación y monitoreo local se puede prevenir el daño ambiental. Sin embargo, el monitoreo y la ejecución de la regulación sigue siendo un problema en Chile. Por ejemplo, la construcción de una planta de papel de mil millones de dólares construida por una firma chilena, en el Río Cruces,

cerca de una reserva natural ha sido objeto de diversos reclamos y multas a pesar de que la compañía había aceptado proveer tratamiento de efluentes y un plan de monitoreo de productos residuales.

La expansión de la industria forestal puede tener efectos de escala positivos si la alternativa es aún más perjudicial para el medioambiente. Estudios tanto en Brasil como en Chile concluyeron que la inversión forestal, en particular la plantación de pino y eucaliptos, proveyeron beneficios ambientales significativamente más grandes que la ganadería. Estos beneficios, que incluyen la prevención de la erosión de los suelos y la secuestro de carbón, son maximizados si las operaciones forestales se basan en plantaciones y convierten tierras previamente utilizadas para la agricultura.

Efectos tecnológicos: las firmas domésticas y extranjeras confrontan condiciones de mercado y presiones internacionales similares. La construcción de plantas de pasta de celulosa y papel, por ejemplo, está dominada por proveedores externos, firmas de equipamiento e ingeniería, dejando poco lugar para diferencias en el diseño de plantas. Las instituciones financieras internacionales condicionan sus préstamos a la performance medioambiental, independientemente de quién sea el propietario de la compañía. Como resultado, no hay una diferencia clara entre propietarios domésticos y extranjeros en el desarrollo de nuevos procesos y la implementación de nuevas tecnologías de producción.

En la industria de la madera, tanto las firmas domésticas como las extranjeras han adoptado la certificación medioambiental. Cerca del 60% de las plantaciones están certificadas a estándares ISO 14001. Una diferencia es que las compañías extranjeras también tienden a estar certificadas por el “Forest Stewardship Council (FSC)”, mientras que las compañías domésticas están certificadas por la etiqueta CERTFOR.

Efectos de regulación: La inversión extranjera en general ha tenido un efecto positivo en la regulación medioambiental a través de la generación de un debate público y la emergencia de demandas para llenar vacíos regulatorios. Una propuesta de dos compañías extranjeras, Trillium y Bose Cascade, para construir dos plantas de gran escala disparó la preocupación del público acerca de la calidad de la evaluación de impacto ambiental, la falta de regulación y monitoreo en bosques nativos y la falta de planes regionales para el desarrollo sustentable. Ambos proyectos fueron finalmente abandonados a raíz de la imposición de regulaciones ambientales preventivas, la presión de grupos ambientales, y limitantes financieras.

Impactos Ambientales: Brasil

Efectos de escala: La expansión de las operaciones de la industria forestal puede generar presiones sobre el ecosistema. En Brasil, sin embargo, la expansión no ha estado principalmente impulsada por la IED sino por la inversión doméstica.

Las diferencias entre la performance medioambiental de las firmas domésticas y las firmas extranjeras varían en los distintos sub-sectores de la industria. En la industria de la madera tropical son las empresas nacionales las que más atentan contra el

medioambiente. Es menos probable que las compañías extranjeras incurran en tala ilegal, la principal preocupación ambiental. La intensidad usada por unidad, sin embargo, tiende a ser mayor bajo IED dada la mayor escala que en general tienen estas operaciones.

En la industria de la pasta de celulosa y del papel, existen estudios que han encontrado que, en promedio, las compañías domésticas superan a las extranjeras en términos de consumo de agua, niveles de contaminación en efluentes, y la emisión de olores.

Efectos tecnológicos y de regulación: La certificación medioambiental es una variable útil para medir los efectos tecnológicos. En la industria de la pasta de celulosa y del papel, todas las operativas domésticas y extranjeras están certificadas a estándares ISO 14001. Muchas compañías están también certificadas a estándares FSC, aunque son más las firmas brasileñas que las extranjeras las que están certificadas. Algunas compañías locales están certificadas por el esquema CERFLOR nacional, que es mucho más flexible en términos de normas medioambientales internacionales, impactos socio-culturales, y relaciones laborales con proveedores externos.

Un estudio encontró que “las compañías brasileñas están liderando la transición” hacia sistemas y tecnologías de manejo medioambiental más avanzadas con el objetivo de reducir la contaminación. En 1998, la operación en Paraná de la compañía doméstica Klabin fue la primera en América Latina en ser certificada por el FSC. Otras compañías, tanto domésticas como extranjeras, continuaron ese camino.

En la industria de la madera tropical, solo un pequeño número de operaciones domésticas cuentan con certificación medioambiental, y son generalmente las que están focalizadas a la exportación. En general, es más probable que las firmas extranjeras estén certificadas a estándares FSC. Estas tienen capacidades técnicas y financieras significativas, mientras que las compañías domésticas son en general empresas familiares y de pequeña escala, con un nivel bajo de capacidad técnica y administrativa. Concluimos que las compañías extranjeras, especialmente las europeas, han incorporado tecnologías medioambientales en mayor medida que sus contrapartes nacionales.

Efectos de regulación: Las compañías extranjeras, especialmente en la industria de la madera tropical, tienden a tener un perfil más alto, y a recibir un nivel de escrutinio más alto que las compañías domésticas. Por ejemplo, la posibilidad de que compañías asiáticas incurran en tala ilegal derivó en la incorporación de leyes de protección ambiental más exigentes. Por otro lado, las empresas familiares y de pequeña escala confrontan un oligopsonio de compradores de madera que retienen la mayor cantidad de las ganancias. Como resultado, concluimos que las compañías nacionales son más proclives a incurrir en actividades “rent seeking” y es más probable que traten de reducir los costos de cumplir con la regulación.

Conclusiones y Recomendaciones

Este análisis nos lleva a concluir que la focalización exclusiva en la performance de las compañías extranjeras no promoverá el desarrollo sustentable de la industria forestal en

Chile y en Brasil. En ambos países, las empresas domésticas cumplen un rol fundamental en la degradación del medioambiente así como en el liderazgo en mejoras medioambientales. En lugar de la propiedad, la performance medioambiental es función de la regulación medioambiental, los instrumentos de política, y de la exposición a los mercados internacionales. Lo que se necesita es intervención con políticas que incrementen la contribución positiva de la inversión, tanto extranjera como doméstica.

En ese sentido, planteamos cinco sugerencias específicas de política:

1. Evaluaciones previas del impacto ambiental que tendrán las políticas para desarrollar la industria forestal;
2. Regulaciones medioambientales más estrictas y más recursos para el monitoreo de estas regulaciones;
3. Incentivos para facilitar que las compañías adopten mejores prácticas y tecnologías para el manejo medioambiental;
4. Aumentar la conciencia existente acerca del medioambiente en general y de la certificación medioambiental en particular;
5. Mayor transparencia en la información sobre la IED y la sustentabilidad de la performance de las distintas empresas.

VIII. Bolivia, Ecuador, Venezuela: Recursos Naturales e Inversores Extranjeros: Una Historia de Tres Países Andinos

Leonardo Stanley

Después de una década de reformas pro-mercado y políticas neoliberales que incluso abarcaron a la estratégica industria del petróleo y gas natural, el comienzo de un nuevo milenio en Bolivia, Ecuador y Venezuela estuvo marcado por crisis económicas, enfrentamientos sociales, y conflictos políticos. En estos países, estos conflictos resultaron en la llegada de nuevos gobiernos que, entre otras cosas, introdujeron leyes para retomar el control sobre sus recursos naturales, ignorando la legislación existente y abandonando los contratos asumidos.

Paradójicamente, en vez de resultar en una batalla legal ante tribunales internacionales, las firmas extranjeras aceptaron las nuevas reglas de juego y accedieron a renovar sus contratos. ¿Cómo podemos explicar este comportamiento? ¿Tienen los países en desarrollo más poder de negociación que en el pasado? ¿Es la industria del gas y del petróleo el único sector donde este resultado es posible? ¿Qué lecciones pueden aprenderse de esta experiencia para los países en desarrollo?

Reglas e Instituciones

A comienzos del siglo pasado, la mayor parte de los gobiernos en América Latina tenía una relación cercana con los inversores extranjeros. Esto llevó a que los derechos para explotar vastas reservas de hidrocarburos (petróleo y gas) y minerales fueran concesionados a agentes privados. Sin embargo, a partir de los años 1950s, la mayor parte de los estados de la región adoptó una visión más proteccionista. En los años 1980s la caída de los precios de las exportaciones de materias primas, en conjunto con la irrupción de la crisis de la deuda entre los países de América Latina trajo aparejado un cambio de política que incluyó adoptar una política más favorable ante los inversores extranjeros, que se convirtieron en la nueva esperanza del proceso de desarrollo. En los años 1990s los países de la región (con la excepción de México) comenzaron a flexibilizar las (previamente rígidas) condiciones de entrada al sector de hidrocarburos. Tomando en consideración la actitud histórica y las políticas llevadas a cabo hasta el momento, la transformación fue sorprendente: los inversores extranjeros no solamente fueron bienvenidos pero se les concedieron derechos de propiedad sobre el petróleo extraído. De la misma forma, la mayoría de los países aceptaron fijar las regalías a niveles muy bajos.

Más aún, los años 1990s también aparejaron un aumento del bilateralismo que transformó el marco institucional que gobernaba la relación entre los inversores extranjeros y los estados receptores. Desde una perspectiva teórica, los tratados bilaterales de inversión (BITs, por su sigla en inglés) se introdujeron como un instrumento que señalizara el compromiso con un nuevo marco institucional. A diferencia del comercio, la inversión directa involucra la compra o creación de capacidad productiva, lo que necesariamente genera consecuencias de largo plazo. Por lo tanto, una vez que la inversión se vuelve un

“costo hundido”, los países receptores tienen un gran incentivo a cambiar las “reglas del juego.” Por lo tanto, con el objetivo de atraer inversión extranjera directa (IED), los países en desarrollo pueden querer señalizarse como favorables a la inversión extranjera. En otras palabras, la recomendación era que además de adoptar medidas “pro-mercado,” como incentivos fiscales y subsidios (ambos favoreciendo a las empresas multinacionales, EMNs) y la liberalización del mercado, los países deberían firmar BITs para cambiar su marco institucional.

Si bien los BITs varían mucho de país en país, la mayoría comparten una serie de características referidas a la definición de inversión extranjera y también los principios básicos en lo que se refiere al tratamiento de los inversores, transferencia de fondos, regulación de la expropiación y los mecanismos de solución de controversias. Las cláusulas respecto a la expropiación incluidas en estos acuerdos generalmente incluyen algún estándar de compensación “rápida, adecuada, y efectiva” o “justa.” En contraste, lo que difiere en los BITs es la definición de expropiación indirecta, algo de gran relevancia actualmente, y que tiene que ver con acciones que alteren de manera sustantiva el valor de una inversión.

Otras cláusulas importantes tienen que ver con la solución de controversias entre los inversores y el estado, que permiten a los inversores reclamar ante el estado receptor de la inversión directamente a través de los mecanismos de arbitraje internacional existentes a través de instituciones internacionales como el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Disputas de Inversiones) o la CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional).

Siguiendo esta tendencia, Bolivia, Ecuador, y Venezuela fueron activos partícipes y signatarios de BITs.

Sucesos Recientes

Si bien la inestabilidad política ha sido común en todos los países de América Latina, el deterioro de la situación política en Venezuela, Bolivia, y Ecuador trajo consigo un movimiento hacia nuevas experiencias políticas. Venezuela fue la primera en ir en esta dirección después de la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999, lo que señaló el colapso de un sistema político bipartidista. El Bolivia, la transformación llegó con la elección de Evo Morales, líder del MAS en Diciembre de 2005, después de dos años de conflictos políticos en los que tres presidentes renunciaron a su cargo. En Ecuador, otro “outsider” a la clase política, Rafael Correa, recientemente ganó la elección presidencial (Noviembre 2006) apoyado por un nuevo partido político.

En todos estos países, los ingresos derivados de la energía son clave, y las exportaciones de hidrocarburos son la principal fuente de divisas. En este sentido, Venezuela es el caso más extremo, donde las exportaciones de petróleo representan más del 75 % del total. Si bien es verdad que la situación de los otros dos países no es tan extrema, Bolivia es sin embargo un jugador muy importante a nivel regional en el mercado del gas natural, y las exportaciones de hidrocarburos son muy significativas en Bolivia y Ecuador. En términos

de los ingresos fiscales, la recaudación relacionada a los hidrocarburos es muy significativa en los tres países. En el caso de Bolivia, el gas natural proveyó un promedio de 34 por ciento de la recaudación en la última década. En Ecuador, el petróleo explica el 40 por ciento de la recaudación del sector público mientras que en Venezuela esta cifra alcanza el 50 por ciento.

Tabla 8.1**Estadísticas Principales Para los Países Seleccionados (2005)**

Concepto	Unidad	Bolivia	Ecuador	Venezuela
Población	Millones de dólares	9,42	13,21	26,55
PBI	Mil millones de dólares corrientes	9,3	36,5	140,2
Variación del PBI	2005 vs. 2004	4,05	3,93	9,33
INB per capita	Metodología Atlas - dólares corrientes	1.010	2.620	4.820
INB per capita	PPP – Dólares Internacionales	2.710	4.110	6.540
Exportaciones de hidrocarburos/ Exportaciones totales	Porcentaje	46,3	56,9	87,2
Recaudación por Hidrocarburos	Porcentaje de Recaudación Fiscal Total	25,3	30	55,2
Producción de Petróleo	Barriles	15.416,9	194.169	1.098.218,3
Producción de Gas Natural (GN)	Miles de m3	12.716,5	1.608	34.755,5
Producción de Petróleo per capita	Barriles de Petróleo producidos / población	1,6354	14,6975	41,3548
Producción de Gas Natural (GN) per	Metros cúbicos producidos / población	1,3489	0,1217	1,3088
IED	Millones de dólares	-241,6	1.646,1	2.583
IED – Recursos Naturales	Porcentaje	71%	90%	34%

Fuente: Datos de Jimenez y Tromben (2006); CEPAL (2007); World Bank (2007)

Como resultado de este nuevo escenario político, estos países introdujeron nuevas leyes y regulaciones destinadas a retomar el control de sus recursos naturales, ignorando la legislación existente y abandonando los contratos asumidos. Los detalles específicos varían de país en país, pero los cambios abarcan, a distintos niveles: (1) la nacionalización de los campos de gas y petróleo; (2) la limitación de la participación del sector privado en las actividades de exploración, producción y distribución; (3) un aumento significativo tanto en las regalías como en los impuestos (por ejemplo, en Venezuela, las regalías aumentaron del 1 al 33,3 por ciento.)

La relación con los inversores extranjeros está, claramente, bajo mucha presión.

Tratamiento de los Inversores e IED: Tendencias Recientes

En términos de flujos de IED, un hecho saliente es que a pesar de las políticas llevadas a cabo y de los cambios institucionales introducidos, los flujos de IED a los países Andinos se han incrementado desde comienzos de los años 1990s. Desde entonces, Venezuela se transformó en el principal receptor de IED, en particular después de 1997. De acuerdo a los últimos datos disponibles, hasta 2005, los flujos de IED habían prácticamente duplicado los valores de años anteriores.

En cuanto a las transformaciones institucionales, los cambios drásticos introducidos podrían haber disparado una ola de reclamos de los inversores antes los tribunales internacionales. Tomando en consideración los nuevos derechos adquiridos por los inversores en el esquema bilateral, es natural esperar que los países confronten diversas demandas en los tribunales internacionales. Paradójicamente, a pesar de los significativos cambios en las leyes y en los contratos, Bolivia y Venezuela casi no han tenido presencia en la lista de casos de los tribunales internacionales. Venezuela tiene un solo caso pendiente ante el CIADI y Bolivia no enfrenta ninguna demanda originada en el sector de hidrocarburos. Ecuador, sin embargo, enfrenta diversas demandas, incluyendo dos originadas en el sector petrolero.

Tabla 8.2**Casos Ante el CIADI**

País	Caso	Firma	Sector
Bolivia	ARB/06/2	Química e Industrial del Borax Ltd.	Concesión Minera
Ecuador	ARB/03/6	MCI Power Group and New Turbine INC	Proyecto de Generación de Energía
	ARB/04/19	Duke Energy Electroquil Partners	Planta de Generación de Energía
	ARB/05/9	Empresa eléctrica del Ecuador (EMELEC)	Empresa Eléctrica
	ARB/05/12	Noble Energy INC and Machala Power Co.	Empresa Eléctrica
	ARB/06/11	Occidental Petroleum Co.	Concesion de Hidrocarburos
	ARB/06/17	Técnicas Reunidas	Expansión de refinería petrolera
	ARB/06/21	City Oriente Limited	Concesion de hidrocarburos
Venezuela	ARB (AF)/04/6	Vannessa Ventures Ltd.	Proyecto de extracción de Oro y Minería
	ARB/05/4	I&I Beheer B.V.	Instrumentos de Deuda
	ARB/06/4	Vestey Group Ltd.	Empresas Agropecuarias
	ARB/07/4	ENI Dación B.V.	Derechos de Hidrocarburos

Fuente: Elaboración propia en base a ICSID (2007)

Explicando la Actitud de los Inversores

La evidencia presentada anteriormente no debe llevar necesariamente a la conclusión que los inversores aceptaron los nuevos contratos de manera pasiva. Sin embargo, sí sugiere que los inversores estuvieron dispuestos a renegociar los contratos y aceptar nuevas condiciones siempre y cuando estas nuevas condiciones les siguieran permitiendo obtener una ganancia. En otras palabras, la violación de contratos no es condición necesaria y suficiente para presentar y mantener demandas ante tribunales internacionales. Desde un punto de vista estratégico, la primera actitud de los inversores extranjeros fue intentar intimidar a los países con amenazas de demandas ante los tribunales internacionales, como fue el caso con Bolivia y Venezuela.

Para las compañías petroleras, la situación presente no es tan mala como originalmente aparentaba. En primer lugar, porque a raíz de un aumento importante en los precios de petróleo, la ecuación económico-financiera puede ser positiva inclusive después de la introducción de nuevos impuestos. En segundo lugar, y muy relacionado con la observación anterior, el interés por parte de los gobiernos en gravar los nuevos ingresos es un fenómeno de alcance mundial; y en cierta medida paradójicamente, los inversores

pueden estar recibiendo mejores condiciones en los países Andinos que en otras regiones. En tercer lugar, para las compañías que ingresaron al mercado en la última década, la inversión probablemente ya fue amortizada.

Las explicaciones presentadas arriba ofrecen algunas claves de porqué los inversores extranjeros, a pesar de estar originalmente tentados de demandar a los países receptores, finalmente decidieron aceptar la renegociación propuesta. Sin embargo, probablemente esta no sea siempre la situación. Por ejemplo, la posición de los inversores podría haber cambiado si el precio del petróleo hubiera caído. Más aún, los inversores también podrían evitar llevar a cabo nuevas inversiones en los países, en caso que las demandas de los países sean muy ambiciosas, o si el ambiente para hacer negocios se sigue deteriorando.

Lecciones de Política

Las lecciones de este caso sugieren que estos (y otros) países necesitan una estrategia de largo plazo para relacionarse con los inversores extranjeros, una estrategia muy necesaria a la luz de la escasez de capital y tecnología. Desde esta perspectiva, los cambios que se llevaron a cabo recientemente en el sector de hidrocarburos parecen ser una corrección de la correlación de fuerzas, derechos y obligaciones después de los BITs y no una solución óptima. En otras palabras, la continuación de una política de reducir las ganancias y los derechos de las empresas difícilmente sea la mejor estrategia de largo plazo.

Para concluir, una reflexión general sobre los BITs y su posible renegociación. Es importante notar que, en principio, estos países podrían llevar a cabo una estrategia similar a la llevada adelante para el sector de hidrocarburos y renegociar los tratados. Sin embargo, el nuevo esquema bilateral parece ser más ambicioso e incluye, por ejemplo, nuevas regulaciones más comprehensivas (los nuevos BITs, por ejemplo, incluyen disposiciones acerca de propiedad intelectual). Por lo tanto, si bien estos países mostraron un importante poder de negociación a la hora de renegociar contratos en el sector de hidrocarburos, este poder puede ser mínimo para una negociación más generalizada. Una alternativa podría ser suspender los tratados bilaterales de manera unilateral. Esa solución fue recientemente propuesta por el gobierno ecuatoriano cuando anunció su intención de declinar una renovación del BIT firmado con Estados Unidos.

Sin embargo, es importante notar que las decisiones acerca de los BITs (renegociación o no renovación) pueden perder importancia en su impacto en los flujos de IED a la luz de otras señales de política (como la tendencia más generalizada hacia la nacionalización en Bolivia y Venezuela). De todos modos, romper con el esquema bilateral (u otras medidas que puedan tener un impacto negativo en la IED) puede ser dañino para las perspectivas de crecimiento y desarrollo de largo plazo, dado el rol clave que le cabe a la IED en los países en desarrollo.

IX. **Brasil:** ¿Son las Firmas Extranjeras Más Limpias que las Domésticas?

Luciana Togeiro de Almeida y Sueila dos Santos Rocha

La mayor parte de la investigación acerca del impacto medioambiental de la inversión extranjera directa (IED) surge de uno de dos supuestos contradictorios. Por un lado, se asume que las empresas multinacionales (EMNs) transfieren a los países en desarrollo tecnologías limpias y buenas prácticas de manejo ambiental, generando un efecto que se conoce como “pollution halo”. Por otro lado, se asume que las EMNs buscan localizarse estratégicamente en lugares con estándares bajos de protección medioambiental o cumplir solamente con las pobres regulaciones existentes en los lugares donde se instalan, generando un efecto que se conoce como “pollution haven”. Para capturar los efectos del tipo “pollution halo” la política recomendada es la liberalización mientras que para evitar efectos del tipo “pollution haven” la política adecuada es la regulación. Interesantemente, ambas visiones asumen que las firmas domésticas en los países en desarrollo tienen prácticas y tecnologías de manejo medioambiental peores que las EMNs.

Este informe presenta estudios de caso detallados sobre las prácticas de manejo ambiental de firmas domésticas y extranjeras en dos industrias “sucias” en Brasil: la industria papelera (en particular, la industria dedicada a la producción de pasta de celulosa y papel) y la industria petroquímica. La conclusión más importante de este estudio es que en general, las prácticas de manejo medioambiental de las firmas domésticas son tan buenas como las de las firmas extranjeras.

¿Qué explica esta convergencia entre las prácticas de manejo medioambiental de las firmas domésticas y las extranjeras? Este informe señala tres factores: 1) rigurosas regulaciones domésticas; 2) requerimientos del mercado internacional; 3) habilidades tecnológicas adquiridas por las firmas domésticas como resultado de la implementación por parte del gobierno de políticas industriales estratégicas.

Importancia de los dos sectores

Los sectores de la pasta de celulosa y del papel, y de los petroquímicos son particularmente importantes para estudiar esta temática por tres razones. En primer lugar, ambos tienen el potencial de tener un impacto medioambiental muy importante. La producción de pasta de celulosa y papel es muy intensiva tanto en recursos naturales como en energía, consumiendo grandes cantidades de madera y de agua. También genera desechos químicos malolientes y peligrosos en términos de contaminación del agua y de la salud humana. La producción de petroquímicos requiere como insumos una alta cantidad de combustibles fósiles no renovables (petróleo y gas natural) así como también de agua, y genera emisiones atmosféricas peligrosas, efluentes líquidos y residuos sólidos. Lo más preocupante son los residuos tóxicos que pueden generar contaminación del agua y de los suelos. Más aún, los petroquímicos son utilizados como insumos en muchos procesos manufactureros, lo que genera la posibilidad de que existan derrames medioambientales negativos.

En segundo lugar, tanto la industria papelera como los petroquímicos son sectores importantes para la economía brasileña, ya que son responsables de una proporción importante del PBI y de las exportaciones. La industria petroquímica fue lanzada en los años 70s a través de un “modelo tripartito” que involucró al gobierno brasileño, una empresa multinacional, y una empresa local. El establecimiento de la industria de la pasta de celulosa y del papel comenzó a finales de los años 50s luego de que el gobierno instaurara fuertes incentivos destinados a empresas privadas nacionales.

En tercer lugar, las industrias papeleras y petroquímicas se caracterizan por su alta exposición a la IED y al comercio internacional. En el sector papelerero, los flujos de IED que llegan a Brasil han sido históricamente bajos pero se han incrementado dramáticamente desde 2001, aumentando un promedio de 8,1 millones de dólares por año en el período 1995-2000 a 440,4 millones de dólares en 2001-2006. Este flujo de IED refleja en la industria de la pasta de celulosa una tendencia internacional hacia la producción de nuevas mezclas de pulpa de fibra corta con pulpa de fibra larga, lo que ha generado una enorme demanda mundial por pulpa de fibra corta. Con su tecnología en términos de eucaliptos y abundancia de tierra y agua, Brasil se ha transformado en un destino preferencial para las EMNs en el sector de pasta de celulosa y papel.

Con la ola de privatizaciones de los años 90s, la mayor parte de los activos en la industria petroquímica fueron adquiridos por firmas domésticas. Como resultado, la industria de petroquímicos básicos está dominada por empresas locales, mientras que las EMNs se concentran en la producción de productos químicos de alto valor agregado.

Preguntas y Metodología de Investigación

Los estudios de caso se basaron en gran medida en trabajo de campo, que incluyó entrevistas con las compañías, los sindicatos y las agencias de protección medioambiental.

En el sector de la pasta de celulosa y madera, los estudios de caso se centraron en nueve compañías, cinco brasileñas y cuatro extranjeras. Esas compañías representaron el 81% de la producción de pasta de celulosa y el 52% de la producción de papel en el año 2004. Las cuatro compañías extranjeras representaron el 98% de la producción de pasta de celulosa y el 46% de la producción de papel.

En el sector petroquímico, los estudios de caso se basaron en diecisiete compañías, 13 brasileñas, tres extranjeras y un “joint venture”. En total, esas compañías representaron 33 de las 57 plantas concentradas en los tres mayores complejos petroquímicos de Brasil.

Estos estudios de caso se centraron en tres preguntas:

1. ¿Cuál es el nivel de manejo medioambiental? ¿Existe evidencia que las prácticas medioambientales en Brasil son inferiores a los estándares internacionales, de acuerdo a la hipótesis de “pollution haven”?

2. ¿Cuáles son las características de las empresas líderes en términos de manejo medioambiental? ¿Son empresas domésticas o extranjeras? ¿Grandes, medianas o pequeñas? ¿Son importantes exportadoras?
3. ¿Qué factores impulsan a una empresa a asumir estándares más estrictos en términos de manejo medioambiental? ¿Son más importantes los mercados internacionales o la regulación doméstica?

Para evaluar el nivel de manejo medioambiental, recolectamos y procesamos datos para diversos indicadores cualitativos y cuantitativos, incluyendo: 1) volumen de emisiones; 2) obtención de certificación ISO 14001; 3) introducción de iniciativas medioambientales 4) inversión en manejo medioambiental (como porcentaje de la inversión total anual); y 5) la existencia y el tipo de procedimientos adoptados por la compañía para actualizarse respecto de nuevas regulaciones ambientales.

Al compilar los indicadores pudimos clasificar los sistemas de manejo ambiental de las compañías en tres categorías:

1. Nivel inicial (I): Tratamiento de residuos a nivel paliativo (“end-of-pipe”)
2. Nivel intermedio (II): Esfuerzo continuo para reducir la contaminación y la utilización de recursos como insumos.
3. Nivel avanzado (III): Existencia de sistemas de manejo ambiental para todos los impactos ambientales a lo largo del proceso productivo y del ciclo de vida del producto.

Resultados

El primer resultado de estos estudios de caso es que no existe, en Brasil, un “pollution haven”: los sistemas de control medioambiental, tanto en la industria papelera como en el sector petroquímico, no son menos estrictos en Brasil que internacionalmente.

En el sector papelerero, las nueve compañías estaban operando por lo menos al nivel II (intermedio); cuatro estaban en el nivel III. Todas las compañías estaban por lo menos cumpliendo con todas las regulaciones ambientales (y algunas sobrepasándolas). Por lo menos una planta estaba certificada a estándares ISO 14001.

En el sector petroquímico, 12 de las 17 compañías investigadas estaban operando por lo menos a nivel intermedio. De las 12, siete se estaban aproximando al nivel II, una estaba ya en este nivel, y cuatro se estaban aproximando al nivel III (avanzado). En general, las 12 firmas mostraban altos niveles de inversión medioambiental (cerca del 10% de la inversión total); 11 firmas habían sido suscriptoras del Programa de Cuidado Responsable de la industria química por cinco años o más, y seis firmas estaban certificadas ISO 14001.

La segunda pregunta de investigación se refería al perfil de las compañías líderes en términos de manejo medioambiental. En términos de tamaño, a través de los estudios de

caso se encontró que las grandes firmas lideran en la implementación de iniciativas pro-ambientales, mientras que las firmas pequeñas y medianas están atrasadas en ese sentido.

En términos de inversión extranjera versus inversión doméstica, el hallazgo principal es que las prácticas de manejo medioambiental de las firmas extranjeras no son más avanzadas que las de las firmas domésticas. De hecho, en el sector papelerero, lo opuesto es cierto: las firmas domésticas en general tienen prácticas de manejo medioambiental más desarrolladas que las empresas extranjeras. De las cinco firmas estudiadas, tres estaban acercándose al nivel III, mientras que ese era el caso para solo una de las firmas extranjeras.

En el sector petroquímico, la performance medioambiental de las empresas nacionales y extranjeras no era distinguible. De las 14 firmas nacionales, nueve estaban en los niveles II y III. De tres firmas extranjeras, una estaba en el nivel I, una en transición al nivel II, y una en transición al nivel III. Un “joint venture” estaba en el nivel III.

En términos de la importancia de las exportaciones, existe una divergencia entre las dos industrias. En el sector papelerero, las firmas exportadoras claramente son las líderes. En petroquímicos, sin embargo, algunos exportadores pequeños eran líderes, mientras que algunos grandes exportadores todavía estaban en el nivel I. Eso nos permite concluir que el caso de los petroquímicos no corroboró la hipótesis, enfatizada en la literatura, que las firmas exportadoras son las líderes en el manejo medioambiental.

Finalmente, la evidencia indica la existencia de cuatro respuestas diferentes respecto de los dos sectores en lo que se refiere a la tercera pregunta acerca de los determinantes de un buen manejo medioambiental. En ambos sectores, las compañías relevadas enfatizaron la importancia de la regulación medioambiental local. Sin embargo, en la industria papelera, las compañías se enfrentaron con una creciente presión de parte de los mercados internacionales para invertir en sistemas de certificación de bosques e industrias, introducir nuevas tecnologías para controlar la contaminación, y mejorar la eficiencia en el uso de los insumos. Estas presiones se reflejan en el hecho de que los grandes exportadores son quienes tienen la mejor performance medioambiental.

En el sector petroquímico, por otro lado, los grandes exportadores no se desempeñaron de mejor manera que los más chicos, lo que nos lleva a concluir que las mejoras en la performance medioambiental está impulsada por factores regulatorios y no del mercado.

Tabla 9.1**Control Medioambiental: Comparación del sector petroquímico y el sector de celulosa y papel**

Control Medioambiental	Petroquímicos	Celulosa y Papel
Nivel	Intermedio, contra la hipótesis de “pollution haven”	Intermedio a avanzado, contra la hipótesis de “pollution haven”
Firmas más Importantes	Domésticas y extranjeras, de gran porte y de performance exportadora variada.	Mayoría nacional, de gran porte, exportadoras
Factores más Importantes	Regulación	Fuerzas del Mercado

Integrando capacidades ambientales, tecnológicas e industriales

Estos casos revelan una convergencia en las prácticas de manejo medioambiental de las firmas domésticas y extranjeras en dos industrias “sucias” en Brasil. También resaltan la importancia de la regulación doméstica y de la presión de los mercados internacionales en promover un mejor manejo ambiental.

La clave de la convergencia, sin embargo, es el hecho que las firmas domésticas en Brasil pudieron innovar en respuesta a los cambios tanto de la regulación como de las condiciones de los mercados internacionales. Ambos sectores estuvieron siempre caracterizados por tener firmas domésticas con una capacidad tecnológica importante. Esto tiene dos implicaciones para nuestro análisis, y dos recomendaciones de política se derivan directamente de esta constatación. En primer lugar, no hay una brecha tecnológica significativa entre las filiales de las EMNs y las firmas locales. En segundo lugar, la capacidad tecnológica, junto con la calidad de los sistemas de manejo de calidad, está muy correlacionada con un mejor manejo medioambiental.

La capacidad tecnológica acumulada por las firmas brasileas está muy relacionada a las políticas industriales que se les ha aplicado históricamente, especialmente en el sector petroquímico donde la compañía estatal Petrobrás jugó un papel importante a través de los derrames tecnológicos.

La importancia de la capacidad tecnológica local sugiere que la atracción de la IED no garantiza, automáticamente, un nivel mayor de protección ambiental a nivel de la industria. El régimen de políticas locales es crucial. Lo más importante es la clara necesidad de un conjunto de políticas integradas destinadas a construir capacidad medioambiental, tecnológica e industrial.

X. México: Desarrollo Sostenible en el Sector de Tecnologías de Información en México: Eslabones Perdidos y Esperanzas Rotas

Lyuba Zarsky y Kevin P. Gallagher

Desde la perspectiva mexicana, la inversión extranjera directa constituía la esencia del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) de 1994. México esperaba que la liberalización atrajera un flujo de inversión estadounidense, que a su vez estimulara su surgimiento como plataforma manufacturera del continente. Además de la transformación industrial, se esperaba que la inversión extranjera directa (IED) produjera beneficios ecológicos al impulsar el crecimiento de sectores industriales más limpios, transferencia de tecnología y prácticas idóneas administrativas. No resultó así.

En la cima de las expectativas de México estaba la IED en la industria de la tecnología de la información (TI). Más allá de los beneficios comunes a toda IED, como empleos e intercambio con el extranjero, la industria de la TI ofrecía el prospecto de un perfeccionamiento de la industria a través de capturar la tecnología de más avanzada vanguardia, nuevas capacidades, entre ellas administración empresarial y ecológica transferida desde las corporaciones transnacionales (CTN), y la integración a la industria de más rápido crecimiento en el mundo. Dicho proceso haría avanzar a las empresas y trabajadores locales en la cadena de valores de la TI mundial, desde el ensamblado y subensamblado con bajos salarios hasta la fabricación y diseño complejos con aplicación intensiva de conocimiento. Un emporio vibrante de TI podía también constituir el fundamento de un desarrollo sostenido y de base amplia del empleo local. Lo que es más, se consideró que la TI era una alternativa “limpia y verde” a las industrias tradicionales “de chimenea”.

De Emporio a Enclave

Por su proximidad geográfica al formidable mercado estadounidense de TI, México se hallaba bien situado para llegar a convertirse en un emporio manufacturero para América del Norte y todo el hemisferio occidental. Bajo las políticas industriales de sustitución de importaciones entre los años 40s y 60s, las empresas mexicanas habían desarrollado capacidades substanciales de diseño y producción locales de TI. A principio de los años 90's, alrededor de 50 empresas de Guadalajara producían computadoras y componentes que se vendían tanto en los mercados nacionales como mundiales.

Impulsada por la inversión estadounidense, la pequeña pero prometedora industria de TI en Guadalajara gozó de una súbita ola de prosperidad luego de la firma del TLCAN. Entre 1994 y 2000, la IED en el sector electrónico se quintuplicó y el valor de las exportaciones se cuadruplicó. En Guadalajara se expandieron, o bien se establecieron, las transnacionales de primera línea, tales como Hewlett Packard, IBM, Intel, Lucent Technologies y NEC, a las que pronto siguieron fabricantes contratistas como Flextronics, Solectron, Jabil Circuit y SCI-Sanmina. Para 1998, Guadalajara –recién

apodada “El Valle del Silicón Mexicano”- exportó casi \$8 mil millones de dólares en productos de TI.

Fue un triunfo efímero. Con las drásticas reestructuración y reducción recesivas de la industria entre 2001 y 2003, las trasnacionales de primera línea cerraron todas sus operaciones de computadoras y periféricos en Guadalajara, excepto ventas y servicios, trasladándose a China y otras regiones del Este de Asia. Las exportaciones se desplomaron un 60%, la IED cayó un 123%, y se perdieron 20.000 empleos. Los fabricantes contratistas se quedaron, sobreviviendo a base de pedidos de productos más diversificados.

Aunque para cualquier nación es difícil soportar estas drásticas recesiones de la industria mundial, México era especialmente vulnerable: había pocos incentivos que conservaran a las CTN en Guadalajara. De ser un emporio, la industria involucionó hasta volverse un enclave con muy pocas relaciones entre las compañías de TI extranjeras y las empresas o mercados locales. En lugar de evolucionar para formar una base de suministros para las CTN, la mayoría de las empresas locales cerraron.

Desde 2003, las CTN en Guadalajara compensaron la situación hasta cierto grado mediante el desarrollo industrial de equipo “duro” a “suave”, que conlleva una mayor especialización laboral. Sin embargo, el sector de TI de Guadalajara continúa operando en un enclave extranjero prácticamente autocontenido, con muy pocas conexiones a la economía nacional.

Derrames Medioambientales

La industria mundial de la TI presenta desafíos ambientales significativos para el desarrollo industrial sustentable. Dada la imagen “limpia y verde” de la TI, en los países en desarrollo típicamente se otorga baja prioridad a la regulación y vigilancia de este sector. En especial, las normas de salud ocupacional son incompletas o no existen. Con todo, existen importantes problemas de salud en el trabajo y en la comunidad y problemas ambientales en relación con el ensamblado y la elaboración de TI. Los más relevantes son la amplia variedad de productos químicos altamente tóxicos –solventes, ácidos, alcohol- que se utilizan en la fabricación de este tipo de productos.

En México, en gran medida, se dejó que la industria de la TI se regulara a sí misma. Por un lado, todas las firmas extranjeras trajeron consigo sistemas de manejo medioambiental como, por ejemplo, las normas ISO 14000. Además, considerando que muchas de las plantas fueron construidas desde cero, utilizaban menos agua y energía y tenían mejores sistemas de administración de residuos.

La naturaleza de territorio cerrado, o enclave, del desarrollo de la TI implicó que la IED no generara gran cosa en el terreno de los derrames medioambientales, ya que la difusión de prácticas idóneas y de tecnología limpia se logra en su mayor parte a través de las cadenas de abastecimiento de las CTN. Por otra parte, México otorgó baja prioridad a la

regulación del sector de la TI, casi dejando que estas empresas se regularan por sí mismas.

¿Por qué la IED no pudo promover un emporio dinámico de la industria de TI? La ausencia de derrames y vínculos con el resto de la economía resultó de la intersección de dos factores: 1) un cambio en la estrategia mundial de las transnacionales de la TI hacia la modalidad de subcontratar (lo que se ha bautizado como “outsourcing”) a los grandes fabricantes contratistas, y 2) la actitud pasiva del gobierno mexicano en relación con la IED.

Las Redes Globales de Producción

A principios de los 90s las transnacionales de la TI se abocaron a una nueva estrategia: la de subcontratar sus funciones de fabricación, con lo cual la industria se reconfiguró como una red mundial de producción distribuida en tres niveles. En el más elevado, están las corporaciones transnacionales de primera línea -como HP, Dell, IBM- que poseen la presencia de su marca y capacidades de diseño y mercadotecnia a escala mundial, y que obtienen las utilidades más elevadas. En el siguiente nivel se encuentran los fabricantes contratistas (FC) que ensamblan los componentes y los convierten en una gama de productos electrónicos bajo contrato con las CTN insignia. En el tercer nivel están los proveedores de componentes –desde grandes compañías a pequeñas empresas familiares- que venden insumos principalmente a los FC y operan con mínimos márgenes de utilidad.

En lugar de seguir una estrategia “regional” –subcontratar compañías ubicadas en los países donde las CTN de primera línea ya tenían presencia-, estas adoptaron una estrategia “global”, prefiriendo empresas con sede en California como Flextronics, Solectron, Jabil Circuit y SCI-Sanmina. Relativamente pequeños al principio, estos fabricantes contratistas (FC) pronto crecieron hasta volverse ellos mismos grandes transnacionales, primordialmente desarrollando una base de abastecimiento global altamente eficiente y de muy bajo margen.

Con base en esta nueva estrategia, las CTN de primera línea prescindieron de los fabricantes de TI mexicanos e invitaron a “sus” ensambladoras a establecerse en conjunto en Guadalajara, expulsando del negocio a los fabricantes locales de TI. Para 1994, más de 37 de las empresas nacionales que habían florecido durante los 90s habían sido eliminadas. Tanto las CTN como los FC también pasaron por alto a otros proveedores potenciales menores: más del 95% de todos los productos y servicios empleados por las CTN y FC ya eran importaciones.

El Fracaso de la Política Gubernamental

Una vez aprobado el TLCAN, el gobierno mexicano adoptó una actitud de pasividad con respecto a la IED. Las políticas para promover la industria fueron desmanteladas y fue muy bajo el apoyo oficial a la capacitación, investigación y desarrollo administrativos y técnicos, o a la inversión interna de parte de pequeñas y medianas empresas.

Las políticas comerciales de México favorecieron las importaciones y a los inversionistas extranjeros. Básicamente, el gobierno entregó su confianza a las fuerzas del mercado: los bajos salarios del sector manufacturero y la proximidad del país al mercado estadounidense.

Pero depender solamente de fuerzas del mercado –lo que llamamos “mentalidad de maquila”- para impulsar la industria encierra trampas insospechadas. En primer término la industria de la TI se halla altamente concentrada en términos tanto geográficos como de estructura industrial. Asia y Estados Unidos representan el grueso de la manufactura, obstaculizando el ingreso de nuevos participantes.

En segundo lugar, las intensas presiones de los costos dentro de la industria socavan la sustentabilidad del trabajo de ensamblaje con salarios bajos. Los FC tienden a desplazar rápidamente sus operaciones de ensamblaje a sitios que ofrecen costos menores cuando las condiciones mundiales cambian. Aunque en México los salarios son bajos en relación con los de Estados Unidos, son mucho menores en China.

En tercer lugar, se adquiere poca especialización en el trabajo de ensamblado; y en cuarto, los márgenes de utilidad mínimos significan que las empresas abastecedoras carecen de capital suficiente para invertirlo en perfeccionamiento tecnológico.

Los países que han estructurado con éxito activos de información y conocimiento que les permitieron avanzar en la cadena de valores –Taiwan, Corea, China, Brasil- lo hicieron con el auxilio de políticas industriales agresivas y proactivas para superar las fallas del mercado; capacitación de administradores y trabajadores; respaldo a la educación y a la investigación científicas; y acceso a créditos para las empresas nacionales. También han promovido el acceso a sus mercados internos y se han apoyado en ellos, mientras que México se limitó a concentrarse en la promoción de exportaciones.

Lecciones para los Países en Desarrollo

La experiencia de Guadalajara en la TI ofrece cinco lecciones en cuanto a las políticas para que los gobiernos puedan aumentar los beneficios de la IED para una industrialización sustentable. La primera requiere que los gobiernos determinen explícitamente metas de desarrollo e integren la IED en el logro de estas metas.

La segunda es que las políticas también necesitan aumentar las capacidades de las empresas nacionales para integrarse plenamente a la cadena de valores y progresar dentro de ella. La experiencia mexicana demuestra claramente que al tratar la IED como un fin en sí mismo, y no como parte de una estrategia de desarrollo comprehensiva, se generarán muy probablemente pequeños enclaves en lugar de un crecimiento de base amplia.

La tercera es que fiarse solamente de los bajos salarios para atraer la IED hace a los países en desarrollo vulnerables al abandono repentino de las CTN. Hay que desarrollar

la base y los mercados de abastecimiento locales que eleven la probabilidad de que las CTN permanezcan en épocas de crisis y realicen inversiones adicionales.

Cuarta, el logro de un conjunto de beneficios ecológicos requiere políticas ambientales proactivas. La expectativa que tenían las CTN de “prácticas idóneas” no se materializó en México. Como resultado, las empresas con base en México no satisfacen las nuevas y exigentes normas ecológicas de la Unión Europea y quedarán fuera de ese mercado.

Quinta, para los países en desarrollo los beneficios de la IED en TI son limitados. Las barreras significativas al ingreso, aun en el tercer nivel, como proveedores, indican que será muy arduo para los países en desarrollo ganarse una posición firme en la industria mundial de la TI en la ausencia de una política gubernamental sólida y cambios simultáneos en los intereses estratégicos de las CTN. Incluso aplicando políticas industriales proactivas, puede no ser posible para los países de industrialización tardía progresar mucho más allá del ensamblado y la manufactura de especialización media.

Epílogo: Globalización, IED y Desarrollo

Nagesh Kumar

La inversión extranjera directa (IED) ha pasado a ocupar un lugar central en las políticas de desarrollo de la mayor parte de los países en desarrollo, y la mayoría de los gobiernos buscan maximizar los flujos de IED con una política liberal y a través de una serie de incentivos. La expectativa es que la IED contribuya al desarrollo de un país tanto directa como indirectamente aumentando la producción, el empleo y la cantidad de divisas, así como también promoviendo el aprendizaje y la capacidad tecnológica. La evidencia derivada de la literatura respecto de las experiencias de los países receptores es, sin embargo, mixta, dada la gran variación que se observa en la calidad de la IED. En general, atraer IED de alta calidad es mucho más difícil de lo que se piensa. Por lo tanto, es importante entender bajo qué condiciones la IED puede contribuir al desarrollo. En este contexto, este informe resume un importante volumen de nuevas investigaciones respecto de las experiencias de países de América Latina con la IED. Los resultados de estos estudios confirman los resultados de estudios anteriores. El objetivo de este epílogo, es vincular algunos de los resultados de este informe con aquellos de recientes estudios cuantitativos desarrollados en múltiples países, con el objetivo de poner estos resultados en perspectiva.

Este informe encuentra que la IED se concentró en un pequeño grupo de países de la región. Esto era de esperarse, ya que la IED sigue siendo motivada en gran medida por características del mercado receptor, tales como el tamaño del mercado, el ingreso per cápita, los altos niveles de urbanización y una infraestructura bien desarrollada, entre otras cosas, como se corrobora entre otros estudios en un análisis empírico sobre la IED de empresas multinacionales (EMNs) japonesas y estadounidenses en 73 países en tres instancias durante las décadas de los 80s y 90s (ver Kumar 2000; Kumar 2002). Por lo tanto, los países relativamente más pobres que más necesitan de la IED no logran obtenerla. Más aún, las inversiones de las EMNs en industrias modernas intensivas en tecnología también se concentran en países que ya tienen una presencia establecida en esos sectores. Es por esto que los intentos de los países en desarrollo de penetrar los mercados de industrias modernas con la ayuda de empresas multinacionales pueden verse frustrados. Otro estudio cuantitativo que analiza la relación entre la IED y el crecimiento económico para una muestra de 107 países con una base de datos de panel para los años 80s y 90s encuentra que en la mayoría de los casos la dirección de la causalidad entre IED y el crecimiento no es pronunciada y parece dirigirse del crecimiento a la IED (y no viceversa) en un número importante de países, especialmente los más pobres (Kumar y Pradhan 2005).

Este informe encuentra que la IED desplaza, en muchos casos, a la inversión doméstica, lo que es consistente con la evidencia de estudios con múltiples países. Un estudio que analiza esta relación en un contexto dinámico con datos de panel para 107 países encuentra que el desplazamiento de la inversión doméstica es la dinámica dominante en la relación entre IED e inversión doméstica en América Latina y el Caribe. En Asia y en

África, los fenómenos de desplazamiento y atracción de la inversión doméstica por parte de la inversión extranjera se distribuyen de manera más equitativa. Estos patrones regionales parecen ser consistentes con las observaciones de Fry (Fry 1992) y de Agosin y Mayer (Agosin y Mayer 2000). Por lo tanto, parece ser que la calidad de la IED recibida por los países de América Latina es peor que la de la IED recibida por otras regiones.

La pregunta obvia entonces es qué medidas tomaron los gobiernos de otras regiones para mejorar la calidad general de los flujos de IED. En este caso la evidencia es clara. Las políticas selectivas hacia la IED complementadas con requisitos de performance parecen haber sido empleadas de manera efectiva por un número de países asiáticos para obtener flujos de IED más deseables. Los estudios cuantitativos han mostrado evidencia de la efectividad de los requisitos de performance en una comparación entre países (Kumar 2002). La evidencia derivada de estudios de caso también sugiere que muchos gobiernos –tanto en países desarrollados como en países en desarrollo- han impuesto requisitos de performance como por ejemplo requisitos de utilizar insumos locales para intensificar la generación de encadenamientos locales u obligaciones de exportación para disparar una explosión de inversiones dedicadas a la exportación (ver Moran 1998; Kumar 2005, respecto de ejemplos específicos).

Este informe también encuentra que las firmas extranjeras no aumentan los gastos en investigación y desarrollo (I+D) en los países receptores. Este es nuevamente el caso de un hallazgo para el cual existe apoyo en estudios realizados utilizando datos de múltiples países. Un estudio de la IED de empresas japonesas y estadounidenses en 73 países en los 80s y 90s halló que las economías de aglomeración dirigen las inversiones en I+D por parte de las empresas multinacionales a países que ya se han especializado en industrias específicas y ya han obtenido una capacidad industrial avanzada (Kumar 2001). Por lo tanto, las expectativas de los gobiernos de países en desarrollo de desarrollar una capacidad de innovación exclusivamente en base a los recursos de las EMNs probablemente no sean alcanzadas.

Una consecuencia de los hallazgos presentados para la formulación de políticas públicas es que los países más pobres deben implementar estrategias alternativas para disparar su proceso de desarrollo en lugar de esperar que la inversión de las EMNs estimule el proceso de industrialización y desarrollo únicamente con incentivos y con una política de liberalización. Sería mucho más efectivo focalizarse en mejorar la infraestructura, los recursos humanos, desarrollar la capacidad emprendedora local y la capacidad tecnológica, y crear un marco macroeconómico estable y otras condiciones que conducen a la realización de inversión productiva. ¡Una vez que el proceso de crecimiento tome impulso, la IED también fluirá, ya que las EMNs siempre eligen ganadores! De hecho, los países que logran crear un núcleo importante de “campeones nacionales” (empresas nacionales exitosas) también son los que están mejor posicionados para beneficiarse de la IED ya que estas firmas tienen la capacidad de absorber los derrames de conocimiento de las firmas extranjeras y desarrollar alianzas que benefician a ambas partes (Kumar y Siddharthan 1997; Dunning 1998).

La otra implicancia importante de este informe para la formulación de políticas tiene que ver con la persistente relevancia del espacio para implementar políticas (o “policy space”). Como fue observado antes, los requisitos de performance y otras políticas selectivas han sido empleados de manera exitosa por un número de gobiernos para mejorar la calidad de los flujos de IED. Otros estudios han resumido la evidencia que sugiere que los países actualmente desarrollados utilizaron extensivamente la protección a industrias emergentes, políticas industriales y requisitos de performance, regímenes de propiedad intelectual laxos, subsidios, regímenes de compras gubernamentales y estrategias de integración regional, entre otras políticas, en sus procesos de industrialización (ver Kumar y Gallagher 2007). Muchas de estas políticas también han sido imitadas de manera efectiva y exitosa en las nuevas economías industriales del Este Asiático para construir industrias modernas competitivas internacionalmente en sectores donde no había una ventaja comparativa aparente. Desafortunadamente, el espacio para emplear muchos de estos instrumentos de política ha sido reducido por los acuerdos de la OMC como el TRIPs, el TRIMs, y el GATS, entre otros. Estos acuerdos, sin embargo, no toman medidas respecto de diversas distorsiones en las políticas que llevan a cabo los países desarrollados (ver RIS 2007).

En este contexto, resulta imperativo resaltar el papel que le cabe al espacio para desarrollar políticas en el proceso de desarrollo. En la Ronda de Doha, los países en desarrollo deben buscar preservar este espacio y tratar de recuperar el espacio que se erosionó en rondas pasadas como parte del Trato Diferencial y Especial y otras disposiciones.

Para concluir, cabe resaltar que este informe contiene un conjunto muy valioso de contribuciones recopiladas de manera coherente con el objetivo de proveer una perspectiva muy provechosa sobre la experiencia de América Latina respecto de la IED y el desarrollo. Los hallazgos presentados en este informe son consistentes con los de estudios previos. Resaltan la importancia de políticas nacionales en la determinación del rol que la IED puede cumplir en el desarrollo de los países receptores. ¡Esto convoca a una respuesta por parte de los gobiernos y la comunidad internacional para preservar el espacio para implementar políticas en las negociaciones comerciales, para que la IED sirva al desarrollo!

Autores

Manuel Agosin es Profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de Chile y Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo.

Célio Hiratuka es Profesor en el Instituto de Economía de UNICAMP (*Universidade Estadual de Campinas, Brasil*) y Director del *Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia* (NEIT) en la misma Universidad.

Enrique Dussel Peters es Profesor de Tiempo Completo y Titular en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma Nacional de México (UNAM).

Daniel Chudnovsky (1944-2007) fue Director del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) y Profesor de la Universidad de San Andrés en Buenos Aires, Argentina.

Andrés López es Director del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) y Profesor de la Universidad de Buenos Aires, en Argentina.

José Antonio Cordero es Profesor de Economía en la Universidad de Costa Rica.

Eva Paus es Directora del *McCulloch Center for Global Initiatives* y Profesora de Economía en *Mount Holyoke College*, Estados Unidos.

Martina Chidiak es Profesora Adjunta de Economía Ambiental en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (Argentina), e Investigadora Principal del Centro de IDEAS, Universidad de San Martín, Argentina.

Nicola Borregaard es Directora Nacional del Programa País Eficiencia Energética, en Chile.

Lucy Winchester es consultora independiente en temas de desarrollo sustentable en Chile y América Latina.

Annie Dufey es Investigadora en Economía Ambiental en el *International Institute for Environment and Development*, en el Reino Unido.

Leonardo Stanley es Investigador Visitante en el Departamento de Economía del CEDES, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, en Buenos Aires, Argentina.

Luciana Togeiro de Almeida es Profesora en el Departamento de Economía de la UNESP, *Universidade Estadual Paulista*, en Brasil.

Sueila dos Santos Rocha es economista en el *Centro Agropecuario* de la UFES, *Universidade Federal do Espírito Santo*, en Brasil.

Lyuba Zarsky es Profesora de Política Medioambiental Internacional en el *Monterey Institute of International Studies* e Investigadora Principal del *Global Development and Environment Institute* en *Tufts University*, Estados Unidos.

Kevin P. Gallagher es Profesor de Relaciones Internacionales en *Boston University* e Investigadora Principal del *Global Development and Environment Institute* en *Tufts University*, Estados Unidos.

Nagesh Kumar es el Director General del RIS (*Research and Information System for Developing Countries*), un centro de investigación basado en Nueva Delhi.

Bibliografía

- Agosin, M. y R. Mayer (2000). *Foreign Investment in Developing Countries, Does it Crowd in Domestic Investment?* Geneva, UNCTAD.
- Banco Central de Costa Rica (2007).
- Bittencourt, G., R. Domingo, et al. (2006). Efectos de derrame de las ET sobre el comercio exterior de la industria manufacturera uruguaya 1990-2000. El desarrollo industrial del MERCOSUR: qué impacto han tenido las empresas extranjeras? M. Laplane. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editora Iberoamericana/Red MERCOSUR.
- CEPAL (2007).
- Chudnovsky, D. y A. López (2002). Policy Competition for FDI: the Global and Regional dimensions. Trade negotiations in Latin America. Problems and Prospects. D. Tussie. Palgrave.
- Chudnovsky, D., A. López, et al. (2007). Impact of Foreign Direct Investment on Employment, Productivity, Trade, Innovation, Wage Inequality and Poverty: A study of Argentina 1992-2001, Global Development Network.
- Chudnovsky, D., A. López, et al. (2006). Derrames de la Inversión Extranjera Directa, políticas públicas y capacidades de absorción de las firmas nacionales del sector manufacturero argentino (1992-2001). El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras? M. Laplane.
- Chudnovsky, D. y G. Pupato (2005). Environmental Management and Innovation in the Argentine Industry: Determinants and Policy Implications, International Institute for Sustainable Development.
- Dunning, J. H. (1998). Changing Geography of Foreign Direct Investment: Explanations and Implications. Globalization, Foreign Direct Investment and Technology Transfers: Impacts on and Prospects for Developing Countries. N. Kumar. London and New York, Routledge.
- FAOSTAT (2007).
- Fry, M. J. (1992). *Foreign Direct Investment in a Macroeconomic Framework: Finance, Efficiency, Incentives and Distortions*. Washington (DC), The World Bank.
- Hiratuka, C. y R. D. d. Araújo (2007). Exportações das firmas domésticas e influência das firmas transnacionais. As empresas brasileiras e o comércio internacional. J. A. D. De Negri and R. D. d. Araújo. Brasília, IPEA.
- ICSID (2007).
- INEGI (México) (2007).
- INFOR (2005). Estadísticas Forestales Chilenas INFOR.
- Jimenez, J. P. y V. Tromben (2006). Política fiscal en países especializados en productos renovables en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 46, ECLAC.
- Kumar, N. (2000). "Explaining the Geography and Depth of International Production: The Case of US and Japanese Multinational Enterprises." Weltwirtschaftliches Archiv (Review of World Economics, Kiel) **136**(3): 442-477.
- Kumar, N. (2001). "Determinants of Location of Overseas R&D Activity of Multinational Enterprises: The Case of US and Japanese Corporations." Research Policy (North Holland) **30**: 159-174.

- Kumar, N. (2002). Globalization and Quality of Foreign Direct Investment. New Delhi, Oxford University Press.
- Kumar, N. (2005). Performance Requirements as Tools of Development Policy: Lessons from Experiences of Developed and Developing Countries for the WTO Agenda on Trade and Investment. Putting Development First. K. Gallagher. London, Zed Press.
- Kumar, N. y K. Gallagher (2007). Relevance of 'Policy Space' for Development: Implications for Multilateral Trade Negotiations, RIS
- Kumar, N. y J. Pradhan (2005). Foreign Direct Investment, Externalities and Economic Growth in Developing Countries: Some Empirical Explorations. Multinationals and Foreign Investment in Economic Development. E. M. Graham, Palgrave Macmillan.
- Kumar, N. y N. S. Siddharthan (1997). Technology, Market Structure and Internationalization: Issues and Policies for Developing Countries. London and New York, Routledge.
- López, A. y E. Orlicki (2005). Regional integration and foreign direct investment: the potential impact of the FTAA and the Eu-Mercosur agreement on FDI flows into Mercosur countries. XL Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, La Plata.
- Ministerio de Hacienda (Costa Rica) (2007).
- Moran, T. H. (1998). Foreign Direct Investment and Development, The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition. Washington D.C, Institute for International Economics.
- RIS (2007). World Trade and Development Report 2007. New Delhi, Oxford University Press for RIS.
- Secretaría de Economía (México) (2007).
- UNCTAD (2005). World Investment Report 2005, United Nations Commission on Trade and Development.
- World Bank (2007). World Development Indicators.



Argentinos protestando la instalación de una planta extranjera de celulosa en Uruguay.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE EN LAS AMÉRICAS

<http://ase.tufts.edu/gdae/WGOverview.htm>

