

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y
EMPRESARIALES**

Departamento de Economía Aplicada I



**EFFECTOS DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN
LA ECONOMÍA GUATEMALTECA: EL SECTOR
CONFECCIÓN Y EL SECTOR ELÉCTRICO**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

María José Paz Antolín

Bajo la dirección del Doctor:

Xabier Arrizabalo Montoro

Madrid, 2003

ISBN: 84-669-2269-5

**Departamento de Economía Aplicada I
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid**

**EFECTOS DE LAS
EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA
ECONOMÍA GUATEMALTECA:
EL SECTOR CONFECCIÓN Y
EL SECTOR ELÉCTRICO**

**Tesis Doctoral elaborada por
M^a José Paz Antolín**

**Director: Xabier Arrizabalo Montoro
Febrero 2003**

INDICE

INDICE DE TABLAS.....	4
GLOSARIO DE SIGLAS.....	8
AGRADECIMIENTOS.....	11
1. INTRODUCCIÓN.....	13
PRIMERA PARTE: ELEMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS.....	27
2. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL FENÓMENO DE LA EXPANSIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES.....	31
2.1. Debate teórico sobre la expansión de las empresas transnacionales y sus efectos en las economías receptoras	33
2.1.1. Enfoque basado en la dinámica global del capitalismo	35
2.1.1.1 La internacionalización del capital.....	36
2.1.1.2 Aportes y limitaciones	43
2.1.2. Enfoques basados en una perspectiva empresarial.....	47
2.1.2.1 Teoría del poder de mercado	47
2.1.2.2 Teoría de la internalización.....	52
2.1.2.3 El Paradigma Ecléctico.....	58
2.1.2.4 Aportes y limitaciones	64
2.2. Balance del debate teórico	74
2.2.1. Divergencias y complementariedades entre los distintos enfoques	75
2.2.2. Una interpretación sobre la expansión de empresas transnacionales: la dinámica del sistema y la perspectiva empresarial	78
3. EL ANÁLISIS DE LOS EFECTOS EN LAS ECONOMÍAS RECEPTORAS.....	87
3.1. Propuesta analítica para el estudio de caso: elementos teóricos y metodológicos	87
3.1.1. Planteamiento general.....	87
3.1.2. Otros elementos de referencia	97
3.2. Estrategias y modalidades empresariales: efectos en las economías receptoras (variable empresa)	101
3.2.1. Estrategias	101
3.2.2. Modalidades.....	111
3.3. Las economías subdesarrolladas y su significado para el análisis de los efectos (variable país)	117
3.3.1. Principales características de las economías subdesarrolladas	117
3.3.2. Vínculos con el proceso de expansión de las empresas transnacionales y sus efectos.....	119
4. LA EXPANSIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ACTUALIDAD.....	133
4.1. La búsqueda de ventajas competitivas en la economía mundial actual.....	133

4.2. La política económica como factor de localización: cambios recientes	141
4.3. América Latina: principales tendencias	148
4.3.1. Estrategias	153
4.3.2. Modalidades.....	159
4.3.3. Efectos.....	162
SEGUNDA PARTE: ESTUDIO DE CASO	169
5. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ECONOMÍA GUATEMALTECA	173
5.1. La economía guatemalteca	173
5.1.1. Contexto general y evolución de la política económica.....	176
5.1.2. Principales rasgos de la estructura económica guatemalteca en la actualidad	183
5.1.2.1 La producción.....	183
5.1.2.2 La distribución	189
5.1.2.3 El consumo	191
5.1.2.4 El sector exterior.....	193
5.2. Expansión de las empresas transnacionales en la economía guatemalteca	199
5.2.1. Perspectiva histórica.....	199
5.2.2. La década de los 90	203
5.2.2.1 Marco político-institucional de la IED en Guatemala	203
5.2.2.2 Entradas de IED e importancia de las empresas transnacionales	208
5.3. Conclusiones: sectores más representativos para el estudio de caso	216
6. EFECTOS DE LA EXPANSIÓN DE ET EN EL SECTOR CONFECCIÓN EN GUATEMALA	221
6.1. Contexto general y principales características del sector	222
6.1.1. Evolución de la producción y el comercio: el proceso de deslocalización.....	225
6.1.2. Políticas comerciales	233
6.1.3. Características particulares del sector.	237
6.1.3.1 Tecnología.	237
6.1.3.2 Utilización intensiva de mano de obra.	238
6.1.3.3 Cadena productiva.....	240
6.1.3.4 Demanda.	241
6.2. La expansión de las empresas transnacionales en la industria de la confección en Guatemala.....	244
6.2.1. Orígenes del sector.....	244
6.2.2. El modo de expansión: factores de localización, estrategias y modalidades	249
6.2.2.1 Factores de localización	249
6.2.2.2 Estrategias	252
6.2.2.3 Modalidades	253
6.2.3. Importancia del sector para la actividad económica del país	256
6.2.4. Factores significativos para el presente y futuro del sector en Guatemala	260
6.3. Efectos	265
6.3.1. Vínculos intersectoriales.	266
6.3.1.1 El paquete completo: ¿una forma de integración vertical?	268
6.3.1.2 Importancia del paquete completo y de la integración vertical.	270

6.3.2.	Exportaciones	283
6.3.2.1	El éxito exportador.....	286
6.3.2.2	Limitaciones del éxito exportador.....	289
6.3.3.	Empleo, condiciones laborales e implicaciones sociales	294
6.3.3.1	Perfil del trabajador.....	296
6.3.3.2	Condiciones laborales	298
6.3.3.3	Implicaciones en las condiciones de vida de las trabajadoras	304
6.4.	Balance final	307
7.	EFFECTOS DE LA EXPANSIÓN DE ET EN EL SECTOR ELÉCTRICO EN	
	GUATEMALA	311
7.1.	Contexto general y principales características del sector	311
7.1.1.	Tendencias recientes.....	312
7.1.1.1	Políticas de ahorro energético	313
7.1.1.2	Restricciones medioambientales.....	316
7.1.1.3	Evolución de la demanda.	320
7.1.2.	Especificidades del sector.....	325
7.1.3.	La internacionalización del sector eléctrico y el proceso de reforma actual	328
7.1.3.1	Contexto.....	331
7.1.3.2	Características	332
7.1.3.3	Resultados.....	334
7.2.	La expansión de empresas transnacionales en el sector eléctrico en	
	Guatemala	338
7.2.1.	Evolución histórica.....	338
7.2.1.1	Antecedentes	338
7.2.1.2	El proceso de reformas	340
7.2.2.	Características del modo de expansión de ET en el sector eléctrico.....	347
7.2.2.1	Factores de localización	347
7.2.2.2	Estrategias.....	353
7.2.2.3	Modalidades	358
7.3.	Efectos	363
7.3.1.	Tarifas	363
7.3.1.1	Mecanismos para la compra de energía	366
7.3.1.2	Los contratos de compra-venta de energía (PPAs).....	370
7.3.1.3	Estrategias de las distribuidoras y respuesta del Estado ante los contratos de compra-venta de energía (PPAs).....	376
7.3.2.	Garantía y calidad del suministro.....	378
7.3.2.1	Garantía del suministro: generación.....	379
7.3.2.2	Calidad del suministro: distribución	388
7.3.3.	Electrificación rural.....	389
7.4.	Balance final	395
	TERCERA PARTE: CONCLUSIONES	399
	ANEXOS	435

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.1. Valor de las entradas de IED (porcentajes con respecto al total)	14
Tabla 1.2. Valor de las salidas de IED (porcentajes con respecto al total)	14
Tabla 1.3. Entradas de IED como porcentaje del PIB	14
Tabla 1.4. Indicadores de la producción de filiales extranjeras 1982-1997 ^a (millones de dólares)	20
Tabla 2.1. Teorías sobre empresas transnacionales: principales diferencias.....	76
Tabla 3.1. Resumen de los efectos de las ET en las economías receptoras: variables seleccionadas	96
Tabla 3.2. Principales estrategias de las ET y sus efectos en las economías receptoras.....	111
Tabla 3.3. Diferentes modalidades y sus efectos en las economías receptoras	115
Tabla 4.1. Perfil político-administrativo relacionado con la inversión extranjera directa en América Latina	145
Tabla 4.2. Volúmenes de entradas de IED. Millones de US dólar	150
Tabla 4.3. Volúmenes de entradas de IED. Porcentaje con respecto al total	150
Tabla 4.4. América Latina: IED neta ^a (millones de US\$).....	151
Tabla 4.5. AL: características del proceso de expansión de las ET.....	168
Tabla 5.1. Guatemala: Indicadores macroeconómicos seleccionados 1980-2002	175
Tabla 5.2. Guatemala y AL: magnitud de la pobreza	176
Tabla 5.3. Guatemala y AL. Estructura del PIB	183
Tabla 5.4. Guatemala: tasas de crecimiento de los sectores productivos	184
Tabla 5.5. Guatemala: estructura de la producción industrial	187
Tabla 5.6. Guatemala: grado de desigualdad en la distribución del ingreso	189
Tabla 5.7. Guatemala: proporción del ingreso per cápita captado por quintil.....	189
Tabla 5.8. Guatemala: participación del consumo y la inversión en el PIB.....	192
Tabla 5.9. Sector exterior: indicadores seleccionados ^a	193
Tabla 5.10. Evolución de las exportaciones e importaciones 1980-2000	194
Tabla 5.11. Exportaciones de productos no tradicionales 1990-1999	194
Tabla 5.12. Guatemala: evolución de la relación de intercambio e índice quantum de las exportaciones	195
Tabla 5.13. Exportaciones de productos primarios y manufacturados	195
Tabla 5.14. Estructura de las importaciones y tasas de variación	197
Tabla 5.15. Guatemala y CA: volúmenes de IED (millones de US\$)	209
Tabla 5.16. Entradas de IED como porcentaje del PIB	210
Tabla 5.17. Entradas de IED como porcentaje de la FBKF.....	210

Tabla 6.1. Tasas de crecimiento de la producción textil en promedio anual.....	225
Tabla 6.2. Tasas de crecimiento de la producción de prendas de vestir en promedio anual.....	225
Tabla 6.3. Distribución del valor añadido mundial de la producción textil	226
Tabla 6.4. Distribución del valor añadido de la producción de prendas de vestir	226
Tabla 6.5: Textil: Principales productores (porcentaje sobre el valor agregado total mundial ^f)	227
Tabla 6.6: Confección: Principales productores (porcentaje sobre el valor agregado total mundial ^f)	227
Tabla 6.7. Principales exportadores de productos textiles (Billones de dólares y porcentaje)..	228
Tabla 6.8. Principales países exportadores de prendas de vestir.....	229
Tabla 6.9. Comercio mundial de textiles, 2000	229
Tabla 6.10. Comercio mundial de prendas de vestir, 2000	230
Tabla 6.11. Porcentaje de participación por países en las importaciones de prendas de vestir en los EEUU	245
Tabla 6.12. Comparativo centroamericano de incentivos fiscales a la industria maquiladora 2001	248
Tabla 6.13. Salarios mínimos centroamericanos (salario base y beneficios adicionales en US\$/hora).....	250
Tabla 6.14. Costos laborales ¹ horarios en la industria de la confección (US\$/hora).....	250
Tabla 6.15. Sector confección: características de la expansión de ET y efectos posibles más significativos	256
Tabla 6.16. Guatemala: Exportaciones de vestuario (US\$ millones).....	257
Tabla 6.17. Empleo generado en la maquila	257
Tabla 6.18. Centroamérica: PIB manufacturero/PIB.....	258
Tabla 6.19. Centroamérica: Estructura de las exportaciones.....	258
Tabla 6.20. Número de empresas y origen.....	259
Tabla 6.21. Localización de las empresas maquiladoras textiles 2001	260
Tabla 6.22. Centroamérica: valor por metro cuadrado de las exportaciones a EEUU (US\$/ m ²)	265
Tabla 6.23. Textil-confección: Porcentaje de participación en el mercado de EEUU, diciembre de 2001 (m ² y US\$)	265
Tabla 6.24. Resumen: programas de acceso al mercado de EEUU.....	273
Tabla 6.25. Industria de la Confección: importaciones de EEUU para consumo: total, producción compartida y contenido estadounidense de la producción compartida (millones de US\$)	275
Tabla 6.26. Industria de la Confección: importaciones de EEUU para consumo: total, producción compartida y contenido estadounidense de la producción compartida (porcentajes)	276

Tabla 6.27. Industria de la confección: producción compartida como porcentaje de las importaciones totales de vestuario 1989-1994.....	276
Tabla 6.28. Industria de la confección: importaciones de EEUU (millones de US\$), 1999-2001	279
Tabla 6.29. Industria de la Confección: producción compartida y CBTPA en 2001 (millones de US\$).....	280
Tabla 6.30. México, cuatro países centroamericanos y República Dominicana: Eficiencia y Posicionamiento	285
Tabla 6.31. Guatemala: Exportaciones de vestuario (US\$ millones y porcentaje).....	287
Tabla 6.32. Países seleccionados: participación de las exportaciones en el mercado de países industrializados (1985-1998)	288
Tabla 6.33. Estados Unidos: importaciones de confección de países seleccionados	288
Tabla 6.34. Valor agregado	291
Tabla 6.35. Empleo generado por la industria tradicional y por la maquila (miles de personas)	296
Tabla 6.36. Sueldos medios por sectores de actividad en el año 2001 (quetzales ¹).....	299
Tabla 7.1. Importaciones de petróleo como porcentaje del consumo total de energía primaria	314
Tabla 7.2. Generación de energía eléctrica. Impactos medioambientales	318
Tabla 7.3. Fuentes de energía eléctrica.....	319
Tabla 7.4. Crecimiento del PIB y del consumo energético.....	321
Tabla 7.5. Distribución final de la energía	323
Tabla 7.6. Eficiencia energética.....	324
Tabla 7.7. Distribución del consumo de energía, población y PIB mundial (porcentaje)	324
Tabla 7.8. Inversiones extranjeras en generación eléctrica	341
Tabla 7.9. Producción de electricidad en Chixoy e índices de pluviosidad	342
Tabla 7.10. Guatemala: Capacidad instalada y generación de energía	343
Tabla 7.11. Estructura del mercado eléctrico guatemalteco.....	345
Tabla 7.12. Istmo centroamericano: evolución de la demanda máxima de energía. Valores absolutos (MW)	349
Tabla 7.13. Istmo centroamericano: evolución de la demanda de energía. Tasas de crecimiento	350
Tabla 7.14. Consumo per cápita de electricidad (kw/h).	350
Tabla 7.15. Guatemala: evolución del consumo per cápita (kwh/habitante).....	350
Tabla 7.16. Estructura del consumo sectorial de energía eléctrica (Porcentajes), año 2000.....	351
Tabla 7.17. Centroamérica: principales resultados de las privatizaciones de distribuidoras eléctricas.....	359
Tabla 7.18. ET en el sector eléctrico: factores de localización, estrategias y modalidades	362

Tabla 7.19. Sector eléctrico. Características de la expansión de ET y efectos posibles más significativos	363
Tabla 7.20. Guatemala: precio medio del consumo de energía eléctrica (cQ/kwh).....	365
Tabla 7.21. Guatemala: precio medio del consumo de energía eléctrica por uso final (US\$/kwh)	365
Tabla 7.22. Precio anual de la energía US\$/kwh	367
Tabla 7.23. Guatemala: evolución reciente de las ventas en el mercado mayorista de electricidad (GWh)	368
Tabla 7.24. Guatemala: participación de las distintas empresas en la generación	369
Tabla 7.25. Cargos por operación y mantenimiento no asociados a combustible (US\$/kwh) ..	374
Tabla 7.26. Guatemala: contratos PPAs suscritos por la EEGSA	375
Tabla 7.27. Guatemala: variación de las tarifas de EEGSA (2001-2002).....	378
Tabla 7.28. Guatemala: Indicador de fiabilidad del sistema eléctrico.....	381
Tabla 7.29. Guatemala: estructura de la capacidad instalada (Mw).....	381
Tabla 7.30. Guatemala: Consumo de combustibles de plantas generadoras (miles de galones) y ahorro de impuestos (miles de quetzales)	384
Tabla 7.31. Guatemala: indicadores de calidad del suministro (FMIK y TTIKa).....	389
Tabla 7.32. Estructura del Fideicomiso	390
Tabla 7.33. Guatemala: indicadores de electrificación	392
Tabla 7.34. Istmo centroamericano: comparativa de índices de electrificación	393
Tabla 7.35. Inversiones del PER. Infraestructura de transmisión	394
Tabla 7.36. Electrificación rural. Inversiones en distribución	394

GLOSARIO DE SIGLAS

- (AID) Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos
- (AMF) Acuerdo Multifibras
- (AMM) Administrador del Mercado Mayorista
- (ANG) Asociación Nacional de Generadores
- (ATV) Acuerdo de Textiles y Vestuario
- (AVANCSO) Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales
- (AGEXPRONT) Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales
- (ALADI) Asociación Latinoamericana de Integración
- (ALCA) Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
- (BCIE) Banco Centroamericano de Integración Económica
- (BID) Banco Interamericano de Desarrollo
- (CBTPA) Ley de Promoción Comercial para la Cuenca del Caribe
- (CEPAL) Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas
- (CIEN) Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
- (CNEE) Comisión Nacional de Energía
- (COM) Costes de Operación y Mantenimiento
- (CT) Costes de Transacción
- (DEOCSA) Distribuidora de Electricidad del Occidente, Sociedad Anónima
- (DEORSA) Distribuidora de Electricidad del Oriente, Sociedad Anónima
- (EEGSA) Empresa Eléctrica de Guatemala, Sociedad Anónima
- (EEM) Empresas Eléctricas Municipales
- (ET) Empresa Transnacional
- (FBKF) Formación Bruta de Capital Fijo
- (FyA) Fusiones y Adquisiciones
- (FMI) Fondo Monetario Internacional
- (GAL) Nivel de Acceso Garantizado
- (GATT) Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles
- (HIID) Instituto para el Desarrollo Internacional de Harvard
- (ICC) Iniciativa para la Cuenca del Caribe
- (IDAE) Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía de España
- (IEA) Agencia Internacional de la Energía
- (IED) Inversión Extranjera Directa
- (INDE) Instituto Nacional de Electrificación
- (ISI) Industrialización por Sustitución de Importaciones
- (IFC) International Financial Corporation
- (IGSS) Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
- (INCAE) Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible
- (IRELA) Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas
- (KOTRA) Korean Overseas Trade Promotion Association
- (LGE) Ley General de Electricidad

(MCCA) Mercado Común Centroamericano
(MERCOSUR) Mercado Común del Sur
(NDIT) Nueva División Internacional del Trabajo
(NN.UU.) Naciones Unidas
(OIT) Organización Internacional del Trabajo
(OLI) Ownership-Localization-Internalization
(OCDE) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
(OMC) Organización Mundial de Comercio
(ONUDI) Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
(OTEXA) Oficina de Textiles y Vestuario del Departamento de Comercio de EE.UU.
(PD) Países Desarrollados
(PER) Plan de Electrificación Rural
(PIB) Producto Interior Bruto
(PNUD) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
(PPAs) Contratos privados de compra-venta de energía
(PPP) Plan Puebla -Panamá
(PSD) Países Subdesarrollados
(PSPRU) Public Services Privatisation Research Unit
(SEGEPLAN) Secretaría General de Planificación
(SIN) Sistema Nacional Interconectado
(SL) Límite Específico
(TLCAN) Tratado de Libre Comercio de América del Norte
(UF) Unión Fenosa
(UNCTAD) Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de Naciones Unidas
(UNCTC) Centro de Corporaciones Transnacionales de Naciones Unidas
(UNR) Usuarios No Regulados
(UR) Usuarios Regulados
(USITC) Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos
(VAD) Valor Agregado de la Distribución
(VESTEX) Asociación de Productores de Textil y Vestuario de Guatemala
(WEC) Eorld Energy Council

AGRADECIMIENTOS

Es difícil pensar en acabar una tesis y no sentirse sinceramente agradecida con muchas personas e instituciones que han apoyado de diferentes maneras este proceso. Es un placer para mí redactar estas líneas en reconocimiento a todas ellas por la ayuda recibida durante estos cuatro años.

En primer lugar al Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad Complutense de Madrid y al programa de doctorado sobre Economía Internacional y Desarrollo que en él se imparte y en el cual he llevado a cabo mi trabajo. De forma particular, quiero mostrar mi agradecimiento a los profesores de este departamento y de otras universidades que han dedicado parte de su tiempo a leer, corregir y aportar mejoras a la tesis.

Este agradecimiento va dirigido especialmente a Xabier, mi director, por contribuir generosamente con su tiempo y sus conocimientos a la elaboración de la tesis y a mi formación académica. Obvia decir que la responsabilidad de los contenidos de esta investigación recaen exclusivamente en la autora de la misma.

En marzo de 1999 me fue concedida una beca del Programa de Formación de Personal Investigador de la Universidad Complutense de Madrid. Esta beca me ha dado el soporte económico sin el cual, probablemente, no hubiera llegado a finalizar la tesis. Además me ha permitido realizar tres estancias breves, dos en Guatemala (Universidad de San Carlos y FLACSO) y una en Chile (Universidad Arcis). Estas estancias han sido fundamentales para el desarrollo de la tesis y han constituido una indudable fuente de enriquecimiento personal. A las tres instituciones quiero dar las gracias por la acogida que me brindaron. Sobre todo, mis agradecimientos sinceros a los que en cada caso desempeñaron con gran interés las labores de tutor: Julio César Serrano, Edgar Pape y Orlando Caputo. También a todos los demás miembros del CETES que en Santiago compartieron con Orlando la tarea de tutor y otros miembros de FLACSO que me ayudaron en el trabajo de campo.

Han sido numerosas las instituciones y personas a las que he acudido en busca de información y algunas han colaborado expresamente conmigo en el desarrollo de esta tarea. A todas ellas quiero agradecer su disponibilidad: a Lorena y Homero (Consejo Sindical Danés), Elizabeth Bonilla (GRUFEPROMEFAM), Floridalma Contreras y Rosadelia Galicia (CALDH), Antonio Mendivil y Juan Carrasco (Iberdrola), Carlos García y Angel Martín (Unión Fenosa), Otto Girón (INDE), Oscar Coto (Fundación Solar), Carolina Roca (IDC), Yury Urbina (AMM), Fernando Álvarez (CNEE), Manuel Sainz y Paqui Rivero (IDAE), Hugo Altomonte (CEPAL, Chile) y a todas las mujeres trabajadoras de la maquila que compartieron generosa y alegremente parte de su escaso tiempo libre conmigo.

Durante las estancias en Guatemala y Chile pude contar con la ayuda de amigos que me acogieron calurosamente en sus casas. A todos ellos quiero darles las gracias no sólo por facilitarme las cuestiones, tan importantes, relativas al alojamiento y la integración, sino también por ayudarme desinteresadamente en las labores académicas. Sin Martín, Enrique, Rosario, Carmen, Judit, Geraldina, Valentina, Hada, Fresia, Jorge,... mis estancias hubieran sido mucho menos fructíferas tanto en el terreno personal como en el académico.

También quiero dar las gracias a Amaia por compartir trabajo e inquietudes, a Juan Carlos, José María y Luis por aportar perspectivas distintas, a Sergio por sus correcciones, a Leonardo por su asesoramiento informático, a Alberto y Rosa por sus empujes iniciales.

Finalmente gracias a toda mi familia y, muy especialmente a Leo, por la confianza, el estímulo y el apoyo prestado a lo largo de estos cuatro años que han sido, para mí, un regalo. A todos vosotros quiero dedicar esta tesis y, con vosotros, compartir el trabajo realizado.

1. INTRODUCCIÓN

I

Una observación de la realidad económica actual permite constatar la importancia del fenómeno de la internacionalización del capital y la expansión de las empresas transnacionales (ET). Este hecho se ha venido caracterizando por su crecimiento constante lo cual se ha manifestado en el aumento de las corrientes de inversión extranjera directa (IED), así como otras formas de internacionalización de la producción. En el periodo 1990-2000 las entradas de IED han crecido a un promedio del 20% anual. En el año 2001, estos flujos han experimentado una significativa caída, especialmente en los países desarrollados, como consecuencia de la disminución de las fusiones y adquisiciones entre grandes empresas. A pesar de esta caída mantienen una participación significativa en la formación bruta de capital fijo y en el producto interior bruto (PIB) de los distintos países (UNCTAD, 2002: 272).

Además de su continua expansión, desde una perspectiva mundial, este proceso se viene caracterizando por una serie de aspectos entre los que destacan los siguientes¹:

1. Desde el punto de vista de su *distribución regional*, los países desarrollados (PD) participan mayoritariamente en las corrientes de IED, especialmente como inversores, pero también como receptores. Dentro de lo que se viene considerando países en desarrollo o países subdesarrollados (PSD), la participación de las distintas regiones ha oscilado en los últimos años: durante la década de los 70 y especialmente la de los 80, los países del sudeste asiático se convirtieron en el principal destino de la IED hacia PSD. Durante los 90, la región de América Latina recuperó en parte su importancia especialmente entre 1997 y 1999 como consecuencia de la crisis asiática. Esta recuperación comienza a mostrar signos de estancamiento debido a la confluencia de distintos factores: el agotamiento de las políticas privatizadoras, una de las principales fuentes de atracción de IED hacia América Latina, y la reactivación de las economías asiáticas.

En general, las corrientes de IED se caracterizan por una distribución altamente desigual y concentradora ya que unos pocos países acaparan la mayoría de las entradas y salidas de IED. Para hacerse una idea aproximada del alcance de tal concentración, considérese

¹ Existe numerosa bibliografía que puede consultarse para un estudio más detallado de esta cuestión. Dos referencias básicas son el World Investment Report, editado por la UNCTAD anualmente, y el Informe sobre inversión extranjera directa en América Latina, para una perspectiva más enfocada a la región. Este último también se edita anualmente pero en este caso por la CEPAL.

que en los últimos años, las economías de Brasil y China han recibido aproximadamente el 50% de los flujos de IED hacia PSD. Además esta concentración se está acentuando en los últimos años.

Tabla 1.1. Valor de las entradas de IED (porcentajes con respecto al total)

	1970	1980	1985	1990-94	1995-99	2000	2001
Países desarrollados	80	73,8	73	65.3	67.5	82.3	68
- EEUU	12	31	35	18.2	23.6	20.02	16.9
- Europa	48	39	29	38.2	37.0	54.2	43.9
Países en desarrollo	20	26,2	27	32.6	29.3	15.9	27.9
- América Latina	10	14	13	10.1	11.7	6.4	11.6
- Asia	6	12	9	20.4	16.1	9.0	13.9

Fuente: UNCTAD

Tabla 1.2. Valor de las salidas de IED (porcentajes con respecto al total)

	1970	1980	1985	1990-94	1995-99	2000	2001
Países desarrollados	99,8	97	91	87.8	89.1	92.2	93.5
- EEUU	56	35	15	22.1	19.6	12.0	58.8
- Europa	38	50	55	46.8	57.4	70.2	18.4
Países en desarrollo	0,2	3	9	12.1	10.6	7.6	5.9
- América Latina	0	1	1	2.0	3.0	1.6	1.2
- Asia	0	2	5	9.3	7.1	5.9	5.1

Fuente: UNCTAD

Tabla 1.3. Entradas de IED como porcentaje del PIB

	1980	1985	1990	1995	1999
Total	6,0	7,8	9,2	10,3	17,3
P. Desarrollados	4,7	6,1	8,4	9,2	14,5
P. en Desarrollo	10,2	14,1	13,4	15,6	28,0

Fuente: UNCTAD

2. Desde una perspectiva *sectorial*, aunque la inversión en manufacturas sigue teniendo una importancia notable, lo que viene caracterizando los últimos años es la expansión de las actividades de ET en el sector servicios. En gran medida, esto es resultado de los procesos de desregulación y privatización que han tenido lugar en la mayoría de los países. Las entradas de IED en el sector servicios han pasado de representar un 38,9% del total de IED en 1988 a un 47,7% en 1997. En el sector primario y de manufacturas estos mismos porcentajes han pasado de 8,6 y 44,0 en 1988 a 4,5 y 42,0 en 1997 respectivamente (UNCTAD, 1999: 418-420).

También las inversiones en el sector de recursos naturales han crecido significativamente en muchos países favorecidas por la apertura a inversores extranjeros de un sector tradicionalmente cerrado a este tipo de inversión.

3. Por último, se pueden señalar dos elementos de cambio en el periodo actual²: por una parte, se aprecian novedades en cuanto a las modalidades y estrategias adoptadas por las ET en su proceso de expansión; por otra parte está teniendo lugar un cambio importante en el marco político-institucional que ampara la IED³.

Este fuerte crecimiento de los flujos de IED ha suscitado un renovado interés por su análisis enmarcado en el contexto actual de la economía mundial. Aunque las corrientes de IED o la presencia de ET en la economía no son elementos novedosos se pueden apreciar cambios con respecto a la década de los 70 y 80. Estos cambios se han dado no sólo en términos cuantitativos (aumento de los valores absolutos y de su importancia relativa), sino también cualitativos, es decir, cambios en la forma particular que adopta el proceso. De ahí que surja el interés por analizar las características de este fenómeno y, en particular, sus implicaciones para las distintas economías que participan en él.

II

Al analizar los estudios sobre efectos de las ET desde una perspectiva histórica, se constata claramente una evolución de los mismos. En la década de los 60 y 70 hay un predominio de trabajos con orientaciones críticas que abordan cuestiones más políticas y sociales –a veces relacionadas con el propio concepto de soberanía nacional-⁴. De este tipo de trabajos se evoluciona hacia otros análisis, bastante distanciados de los anteriores en cuanto a la perspectiva y en cuanto a las conclusiones -mucho más optimistas-⁵.

La UNCTAD en su informe sobre la IED mundial de 1999 lo expresa claramente al decir que “veinte años atrás, la mayoría de los gobiernos veían a las ET como parte del “problema del desarrollo”. Hoy las ET son vistas como parte de la "solución"” (UNCTAD, 1999: 152). Para Dunning (1994: 24), los propios informes de Naciones Unidas sobre este fenómeno han experimentado un cambio considerable pasando de centrarse en cómo las ET constreñían la soberanía de los países a orientar su análisis

² Por ahora estas cuestiones son sólo enunciadas ya que se volverá a ellas más adelante, especialmente en los capítulos 3, 4 y en la segunda parte de la tesis.

³ De hecho el Banco Mundial a través de uno de sus organismos, el International Finance Corporation (IFC) (encargado de la financiación de inversiones al sector privado) afirma que los cambios en las políticas económicas de los PSD han sido uno de los principales factores determinantes de los aumentos experimentados en las entradas de IED (IFC, 1997: 14).

⁴ Véase, NN.UU (1973), Vernon (1973), Baran y Sweezy (1974), Sweezy y Magdof (1969).

⁵ Dutt [1998:165 en Kozul-Right y Rowthorn (1998)], propone constatar este tipo de evolución comparando el texto de Lall and Streeten (1977) y el de Lall (1993).

hacia las vías en las que los gobiernos y la IED pueden trabajar conjuntamente para promover el desarrollo económico y la competitividad⁶.

Esto se plantea así especialmente para los países que se consideran menos desarrollados. En estos casos, la IED puede constituir un instrumento muy útil para industrializar las economías, transformando su estructura productiva, aportando capital, tecnología y capacidad organizativa y de gestión (UNCTAD, 1995). Esta perspectiva ha cobrado importancia durante toda la década de los 90. Se trata generalmente de trabajos centrados en variables relacionadas con la competitividad y las ventajas competitivas (Dunning, 1994; Mortimore y Peres, 2001), desde la relevancia que este concepto ha adquirido en la literatura económica reciente. También se trabaja sobre otras variables tales como inversión, crecimiento, comercio exterior y transferencia de tecnología, siendo muy frecuentes los análisis econométricos que tratan de medir su relación con la IED⁷.

La importancia creciente de las ET en la economía mundial justifica la necesidad de nuevos análisis sobre el fenómeno, especialmente en países donde estos apenas han sido realizados. Sin embargo, llama la atención que el cambio de enfoque experimentado lleve de forma prácticamente homogénea a evaluar positivamente los efectos de las ET frente a las críticas recibidas en épocas pasadas. En general, los análisis han venido justificando las medidas aperturistas y liberalizadoras con respecto a la IED desde una concepción radicalmente optimista de sus efectos⁸.

Partiendo de la situación descrita surge el interés por centrar esta investigación en los efectos derivados de la entrada de IED y ET en una economía. Planteado esto, de forma casi inmediata se hace necesario comenzar por aclarar dos cuestiones de indudable relevancia para el desarrollo de la investigación. La primera hace referencia a los conceptos de ET e IED utilizados, en ocasiones de forma un tanto imprecisa y confusa. La segunda reflexiona sobre la importancia del carácter transnacional de una empresa para analizar los efectos derivados de sus actividades en una economía concreta.

⁶ Los informes de Naciones Unidas fueron realizados desde 1974 hasta 1990 por el Centro de Corporaciones Transnacionales de Naciones Unidas -UNCTC por sus siglas en inglés- y desde 1990 hasta la actualidad por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).

⁷ Ver Agosin y Mayer (2000), Bailliu (2000), De Mello (1999), Honglin (2001), Hubert y Pain (2001), Sun (2001).

a) Conceptos de ET e IED

- Empresa transnacional. De acuerdo a la definición dada por la UNCTC (1978 en Jenkins, 1989: 1), se entiende por ET toda empresa que controla activos -fábricas, minas, oficinas de ventas y otros- en dos o más países. Utilizando el término multinacional⁹, en lugar del de transnacional, Durán Herrera (1984:9), define a este tipo de empresas como aquellas que gestionan y controlan actividades de producción, comercialización, distribución y financiación en más de un país, es decir, aquella empresa involucrada en la producción de bienes y servicios en el exterior.

De esta definición interesa resaltar los verbos controlar y gestionar para incidir en el hecho de que se considerará como parte de una ET aquella que sea controlada o gestionada por otra empresa ubicada en otro país, independientemente de la propiedad jurídica de la primera empresa. Esto permitirá incorporar, como parte del fenómeno de expansión de ET, los mecanismos de subcontratación y otras formas de expansión desarrolladas en las últimas décadas.

- Inversión extranjera directa. Se habla de IED cuando un inversor radicado en un país (el país de origen) adquiere un activo en otro país (el país receptor) con la intención de *administrar* ese activo (OMC 1996: 56). La inversión tiene como objetivo adquirir la totalidad o una participación permanente y efectiva en la dirección de una empresa ubicada en una economía que no sea la del inversionista. El elemento de administración o participación en la dirección y su carácter permanente es lo que va a diferenciar, al

⁸ Como ejemplo de una visión positiva sobre los efectos de la IED puede leerse OMC (1996: 5) y Dodero (1996). A continuación se reproduce un fragmento del documento BID-IRELA (1998: 12) como representativo de esta visión: “El efecto de la inversión extranjera en el crecimiento económico, sin embargo, va más allá de un efecto puramente cuantitativo sobre el *stock* de capital de la economía. La IED se asocia también al mejoramiento en la asignación de recursos, la transferencia tecnológica y la mejora de los insumos productivos, la promoción de exportaciones y el desarrollo de mayores niveles de competencia en el mercado interno, entre otros elementos”.

⁹ En la actualidad los términos multinacional y transnacional son utilizados, generalmente, de forma indistinta para nombrar al mismo tipo de empresas. Jenkins, al igual que otros autores, adopta el término “transnacional” de acuerdo con el criterio de la UNCTC que lo adopta a su vez siguiendo el planteamiento de autores latinoamericanos. Estos creen necesario distinguir entre empresas con una casa matriz de nacionalidad identificable que opera más allá de sus fronteras (esto sería la ET) y “joint-ventures” o asociaciones temporales de empresas originarias de dos o más países (empresa multinacional) (UNCTC, 1978: 159 citado en Jenkins, 1989: 3). De acuerdo a esta lógica, en esta tesis se ha optado también por el término transnacional con el objetivo de incidir en la existencia de una nacionalidad de las ET y de una única estrategia global, identificables ambas con mayor o menor claridad, con independencia del número de países en el que desarrolle sus actividades.

menos en teoría, a la IED de la inversión en cartera¹⁰. Existen tres categorías fundamentales de IED recogidas en las estadísticas de balanza de pagos de acuerdo con los criterios del Fondo Monetario Internacional (1993):

1. Acciones y otras participaciones de capital: se refiere a las inversiones realizadas a partir de la adquisición de acciones por parte de una empresa a otra radicada en un país extranjero. En esta modalidad se incluyen tanto las fusiones y adquisiciones como las inversiones “de nueva planta” (que supone la creación de nuevas instalaciones).
2. Utilidades reinvertidas: participaciones de la ET en los beneficios de la empresa filial que no se remiten a la casa matriz ni se distribuyen en forma de dividendos, sino que se reinvierten en la propia filial
3. Por “otro capital” se entiende los préstamos de corto y largo plazo entre la ET y la filial.

Con esta definición, queda claro que las corrientes de IED reflejan solamente una modalidad de expansión de las ET existiendo otras formas de control no materializadas en estas estadísticas. Así, por ejemplo, no quedará recogida la expansión de estas empresas como consecuencia de las llamadas “*nuevas formas de inversión*” (sin participación en capital), consistentes en alianzas estratégicas y otro tipo de acuerdos tales como la subcontratación, la franquicia, las licencias, etc. Tampoco quedarán recogidas las actividades de estas empresas que se financian localmente con préstamos y por accionistas locales. Por ello, en determinadas ocasiones, queda registrada la entrada inicial de la ET en un país, pero no la expansión llevada a cabo a partir de ese momento por la filial.

Por otra parte, en la mayoría de los casos existe una diferencia importante entre la inversión planeada o aprobada -que es la que se suele recoger en las estadísticas- y la inversión que efectivamente es realizada. También, el propio FMI reconoce en el Manual de Balanza de Pagos que participaciones inferiores al 10% permiten el control

Esta distinción no significa que todos aquellos autores que estén utilizando el término multinacional lo hagan de acuerdo a la definición que aquí se da. Más bien se refieren al mismo tipo de empresas que las que la UNCTC denomina como transnacionales. Dada la confusión existente en la utilización de los términos y aunque se opte por el que se considera más adecuado surgirá la necesidad de incorporar citas y comentarios de otros autores que utilizan el término multinacional.

¹⁰ El manual de balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional en su quinta edición establece el mínimo del 10% en la participación del capital social de la empresa para considerar que se trata de IED.

de una empresa local por parte de la empresa extranjera y sin embargo las entradas de capital a que dan lugar estas tomas de participaciones no figurarán como IED¹¹.

Otro inconveniente a la hora de utilizar las cifras oficiales de IED es que las estadísticas suelen mostrar cifras netas, es decir que las cifras de ingresos no reflejan todas las entradas de IED que realmente ha habido sino que se le restan una serie de partidas consideradas “desinversiones”. Esto es lo que justifica que en Chile las estadísticas reflejen una entrada negativa de IED en el año 2000 a pesar de que efectivamente ha habido entrada de capital extranjero.

En definitiva, todos estos elementos plantean sesgos de importancia en la medición de la IED, lo que da una idea de las limitaciones de utilizar esta información como única forma de medir la importancia de las ET en una economía. De hecho, ha sido frecuente en distintos momentos históricos que se aprecie una contracción de los volúmenes de IED y por el contrario aumente el tamaño de las ET y su proceso de expansión continúe. Por ejemplo, según los datos de la Tabla 1.4, tanto los activos como las ventas, la producción y las exportaciones de filiales de ET crecieron durante el periodo 1982-1989 a un ritmo muy similar al del periodo 1990-1997, a pesar de que en el primer periodo los flujos de IED disminuyeron.

No obstante y a pesar de estas limitaciones, el análisis de los flujos de IED permite llevar a cabo una aproximación al proceso de expansión de las ET en las distintas economías, siendo aconsejable la utilización de otros indicadores que amplíen y completen la información suministrada por estas estadísticas.

b) Importancia de la transnacionalidad para el análisis de los efectos

La cuestión aquí se centra en si los efectos de la entrada de una ET en una economía se deben simplemente a que es una empresa (capitalista) o a que es una empresa (capitalista) *transnacional*. Evidentemente el que sea una empresa capitalista es fundamental para comprender la lógica de la rentabilidad que da sentido a sus acciones. Teniendo en cuenta que son empresas capitalistas la idea es ir más allá y ver si el carácter transnacional es significativo o no.

La transnacionalidad será importante desde el punto de vista de los efectos en la medida en la que existan diferencias entre las empresas locales y las ET y que esas diferencias

¹¹ Además de estas limitaciones derivadas de la propia definición de IED habría que destacar otras limitaciones técnicas relacionadas con la propia medición de los flujos. Éstas se reflejan en el desfase existente entre los volúmenes totales de entradas y salidas, que deberían coincidir aunque no lo hacen, pues al menos teóricamente, lo que sale de un país siempre ingresa en otro.

se traduzcan en formas de actuación distintas (Dunning, 1992: 282). Efectivamente existen una serie de rasgos característicos de las ET en comparación con las empresas locales que tienen una incidencia fundamental en el desarrollo de sus actividades¹². La primera es que tienen ubicadas sus actividades en distintos países (con características económicas, políticas, sociales, etc. diferentes) lo cual les permite aprovechar las ventajas propias de cada país con indudables ganancias en términos de competitividad y rentabilidad para la empresa.

Tabla 1.4. Indicadores de la producción de filiales extranjeras 1982-1997^a (millones de dólares)

Año	Activos	Ventas	Producción (V.A.)	Exportaciones
1982	1.869	2.440	559	--
1983	1.885	2.395	547	569
1984	1.965	2.632	573	680
1985	2.272	2.533	604	698
1986	2.878	2.842	755	694
1987	3.403	3.519	846	740
1988	4.027	4.180	1.017	891
1989	4.520	4.788	1.160	947
1990	5.625	5.204	1.394	1.149
1991	4.162	5.052	1.422	977
1992	6.300	5.325	1.411	1.241
1993	7.132	5.975	1.371	1.278
1994	8.361	6.624	1.574	1.455
1995	9.957	8.346	1.810	1.961
1996	11.156	8.851	1.950	--
1997	12.606	9.500	2.100	--

a Los datos que se reflejan en la tabla se han obtenido extrapolando información de las filiales de ET alemanas y estadounidenses para el caso de los activos, de empresas francesas, alemanas, italianas, japonesas y estadounidenses para las ventas, estadounidenses para la producción y japonesas y estadounidenses para las exportaciones. Todo ello sobre la base de la participación de cada uno de estos países en las corrientes de IED mundiales.

Fuente: UNCTAD (1998: 5)

La segunda es que las distintas filiales responden a una estrategia global y están respaldadas por la ET en su conjunto que tiene diversificadas sus actividades. Esto les permite adoptar determinado tipo de estrategias que una empresa local no puede permitirse. Por ejemplo, con el objetivo de ganar cuota de mercado la filial de una ET puede desarrollar políticas de precios muy agresivas (aunque impliquen pérdidas durante un tiempo) para desplazar a los competidores locales.

En tercer lugar, las ET, dado su tamaño y su ubicación en distintos países, tienen la posibilidad de acceder a recursos financieros externos, particularmente de los mercados financieros o de organismos internacionales. Esta última característica, junto a otras

¹² Evidencias empíricas de estas diferencias para el caso de América Latina se pueden encontrar en el trabajo de Chudnovsky y López (2001: 29).

tales como la superioridad tecnológica o las facilidades de acceso a mercados externos para la venta de sus productos, se suele considerar elementos intrínsecos a la propia ET que la hacen especialmente atractiva para las economías receptoras.

La importancia del carácter transnacional en el desarrollo de las actividades de una empresa es extensible a cualquier sector de actividad. Es cierto que en los casos de ET integradas verticalmente las ventajas de la transnacionalidad son más claras que en los casos de empresas no integradas. En este último caso, sobre todo en el sector servicios, puede parecer que las filiales son independientes y que al no existir una integración de las actividades el carácter transnacional es menos importante. Sin embargo, su relevancia se plasma en cuestiones tales como el acceso a recursos financieros, la superioridad tecnológica o el respaldo de la ET en su conjunto o de la casa matriz para poder adoptar estrategias de precios agresivas.

Aunque parezcan independientes, todas las decisiones de inversión de las ET en este tipo de sectores responden a una estrategia global, en el sentido de que las decisiones de una filial están condicionadas por las de las otras filiales. De esta forma las acciones llevadas a cabo en las filiales menos estratégicas estarán condicionadas por las de las filiales consideradas más importantes dentro del grupo. Esto explica, por ejemplo, que proyectos de nuevas inversiones en Guatemala por parte de la filial de una ET sean suspendidos para acometer otros en México, considerado un mercado más importante para los intereses de la ET.

Un aspecto en ocasiones poco tenido en cuenta en la literatura más reciente y que sin embargo marca una gran diferencia con respecto a las empresas locales, es la capacidad de negociación de las ET con los gobiernos de los países receptores gracias, en la mayoría de los casos, al apoyo institucional de sus respectivos gobiernos o de agencias especializadas en estos procesos de negociación. En ocasiones, las empresas locales pueden beneficiarse de la capacidad de negociación de las ET cuando tengan objetivos similares pero esto no siempre es así.

III

Hasta el momento se han expuesto una serie de elementos que constituyen el punto de partida para esta investigación: la importancia de las ET en la economía actual, la existencia de cambios (aún no detallados ni valorados) en el proceso de expansión de ET así como en las orientaciones de los trabajos que analizan este fenómeno y, por último, la relevancia del carácter transnacional de estas empresas para analizar sus efectos. Aclaradas las cuestiones anteriores ya es posible formular el objeto de estudio y las hipótesis que han guiado esta investigación así como su estructura general.

Con respecto al objeto de estudio, éste se concreta en el análisis de los efectos de la expansión de las ET en dos sectores particulares de la economía guatemalteca: el sector confección y el sector eléctrico. La elección de ambos sectores quedará justificada al iniciar el análisis de caso, pero por ahora valga con señalar que se deriva del intento de plasmar dos sectores representativos de la expansión de las ET en dicha economía. El periodo en el que se centra el análisis se inicia a mediados de los 80 y se extiende hasta mediados de 2002 momento en que finaliza la recopilación de información.

La elección de Guatemala como país objeto de la investigación se justifica por dos motivos fundamentales:

a) Por una parte la importancia que el fenómeno planteado tiene para la economía de este país pese a lo cual son escasos los estudios existentes sobre el tema. Precisamente es la observación de la importancia de las ET en la economía guatemalteca más allá de los datos reflejados en las estadísticas de IED lo que lleva a profundizar en el significado y la relación entre estos dos conceptos, cuestión que ha sido expuesta al principio de esta introducción.

b) Por otra parte, independientemente del tamaño del país, la expansión de ET en los sectores señalados muestra tendencias similares a lo sucedido en otros países tanto de la región centroamericana como de fuera de esta región. Esto confiere un cierto carácter representativo al caso guatemalteco. Esta expansión ha sido, además, uno de los elementos que más ha influido en la evolución reciente de la economía guatemalteca y de otras economías de la región¹³.

Partiendo del citado objeto de estudio y tras una lectura preliminar de trabajos que abordan la cuestión surgen dos primeras preguntas sobre el tema: ¿qué se puede saber a priori sobre los efectos de las ET en las economías receptoras? ¿Son importantes las causas y las características del proceso para el análisis de los efectos? Para responder a estas preguntas se lleva a cabo una revisión de las teorías sobre el tema consideradas más significativas. Esta revisión, plasmada en el capítulo 2, permite obtener una serie de conclusiones que a modo de premisas serán fundamentales para la estructura de la investigación. Como consecuencia de las mismas se desarrolla una propuesta para el análisis de los efectos, cuyos elementos se exponen con detalle en el capítulo 3. Dicha propuesta incluye la necesidad de incorporar y concretar unas variables que permitan caracterizar la expansión llevada a cabo por las ET en distintos países y momentos

históricos pues serán esas características las que condicionen la existencia de un tipo de efectos u otros. Enmarcadas en la lógica del sistema económico capitalista, estas variables estarán relacionadas con el propio proceso de desarrollo y crecimiento de la empresa (que gira en torno al concepto de ventaja competitiva) y la forma en que éste influye y es influido por la existencia de elementos diferenciados entre las distintas economías (factores de localización). Así, se definen las estrategias y modalidades adoptadas por las ET en su proceso de expansión como las variables adecuadas para analizar los efectos derivados de dicho proceso.

A raíz de esto, se establece una clasificación de estrategias y modalidades así como de los efectos más significativos que, a priori, se derivan de cada una de ellas. Dicha clasificación no incorpora todas las opciones existentes en la realidad actual, pues la casuística determina que esto resulte ilimitado. Se incorporarán sólo una serie de estrategias y modalidades generales que sirvan como punto de partida para establecer los efectos que más probablemente se derivarán de ellas. Como más tarde se verá en el caso guatemalteco cada una adoptará formas particulares en función de los distintos países y sectores. Además, de acuerdo a las conclusiones del capítulo 2 se considera necesario incorporar un tercer elemento relacionado con las propias características de las economías receptoras. Estas características influyen en las estrategias y modalidades adoptadas por las ET y en los efectos que de su expansión se derivan. Se asume que la economía guatemalteca tiene rasgos propios de las economías subdesarrolladas de acuerdo a la caracterización que de las mismas realizan autores de la corriente estructuralista latinoamericana.

A resultas de esta caracterización, se incorpora un análisis orientado a mostrar la especificidad que algunas estrategias, modalidades y sus correspondientes efectos pueden adoptar en el caso de economías subdesarrolladas. El objetivo no es abarcar todo el tema en su extensión, pues el objeto de estudio lo constituye la economía guatemalteca y no las economías subdesarrolladas, sino más bien mostrar los elementos más significativos necesarios para abordar posteriormente el análisis de caso.

En definitiva, el trabajo resumido en los dos párrafos anteriores (capítulo 3) no pretende desarrollar una tipología sistemática de todas las opciones posibles sino otra de carácter más *selectivo* que permita cuestionar las teorías que establecen el impacto de la IED o

¹³ Aunque esta introducción haya comenzado por abordar el fenómeno de la expansión de las ET, llegando luego a concretar su estudio en el caso de Guatemala, en la realidad el proceso ha sido inverso. Se eligió Guatemala como objeto de estudio y a partir de ahí, el fenómeno de la expansión de las ET por la influencia que había mostrado en la evolución reciente de la economía de este país.

de las ET con independencia de sus características particulares y de las de las economías receptoras.

En los capítulos 2 y 3 se ha tratado de dar respuesta respectivamente a las preguntas de qué se puede saber sobre los efectos a priori y qué se puede saber sobre ellos en el caso de las economías subdesarrolladas. En el capítulo 4 se da un paso más al profundizar en las características particulares que está adoptando el proceso en el momento actual en la región latinoamericana. El objetivo de centrar en esta región el análisis de las tendencias actuales, pese a las indudables diferencias existentes entre unos países y otros, es acotar el contexto en el que se enmarca el análisis del caso guatemalteco y poder constatar la existencia de semejanzas y diferencias.

Finalizado este capítulo ya se dispone de los elementos necesarios para abordar el análisis del caso guatemalteco, objeto de estudio preciso de esta investigación, y concretar las hipótesis de trabajo. Hasta el momento se disponía de una hipótesis general que relacionaba la expansión de las ET con la evolución de determinadas variables de las economías receptoras¹⁴. Para el caso de la economía guatemalteca esta hipótesis general se materializaba de forma preliminar en otra que planteaba que la expansión de ET no había cumplido con las expectativas generadas sobre la misma. Teniendo en cuenta esta hipótesis preliminar y lo que se expondrá en los capítulos 2, 3 y 4, es posible concretar esta hipótesis preliminar en otras dos que guiarán el análisis de caso:

En la economía guatemalteca (caracterizada como economía subdesarrollada):

- a) La expansión de ET en el sector confección, a través de estrategias de búsqueda de eficiencia e integración de la producción a nivel mundial mediante una participación mayoritaria de modalidades de subcontratación, ha tenido efectos limitados, y en algunos casos contraproducentes, para el desarrollo de vínculos intersectoriales, la mejora del patrón exportador y el empleo.
- b) La expansión de ET en el sector eléctrico, a través de estrategias de acceso a mercados de servicios recientemente liberalizados y privatizados, ha tenido efectos limitados y, en algunos casos contraproducentes, para la reducción de las tarifas eléctricas, la garantía y calidad del suministro y la extensión de la cobertura del servicio.

¹⁴ Es indudable que cualquiera de las variables que se escojan como dependientes no quedan influidas únicamente por la expansión de ET. Su elección quedará justificada por ser variables relevantes para la economía y por estar influidas si no de forma exclusiva sí de forma significativa por la actuación de ET.

Al hablar de efectos limitados, se quiere reflejar la idea de que aunque se incorporen aspectos positivos, éstos resultan insuficientes y de dudosa sostenibilidad en el medio y largo plazo. Además estos efectos limitados van acompañados de otros que consideramos contraproducentes para el desarrollo de ambos sectores y para las necesidades económicas del país. En definitiva, siendo las estrategias y modalidades adoptadas distintas en cada caso, las hipótesis propuestas plantean que, en ninguno de los dos, el resultado ha sido satisfactorio para alcanzar de forma global los objetivos establecidos por las políticas de atracción de IED y por las teorías que las respaldaban.

En la segunda parte de la tesis se llevará a cabo el estudio de caso que permita contrastar la validez de las hipótesis. Para ello esta segunda parte comienza por centrar los elementos señalados anteriormente en el caso de la economía guatemalteca, incluyendo un análisis de los rasgos característicos de la economía de este país y del proceso de expansión de ET (capítulo 5). Con todos estos elementos y seleccionados los sectores y variables dependientes consideradas de mayor interés para el análisis propuesto, se aborda el estudio específico de los efectos en los capítulos 6 (sector confección) y 7 (sector eléctrico). Finalmente, como resultado del trabajo desarrollado en los capítulos 2 al 7, en la tercera parte se exponen las conclusiones.

Antes de comenzar con el debate teórico conviene señalar una última cuestión. La estructura y el objeto de estudio de esta investigación han sido diseñados con la intención de reflejar dos principios metodológicos considerados importantes. El primero hace referencia al intento de integrar las perspectivas basadas en la lógica del sistema en su conjunto con otras centradas en los actores individuales que lo componen (Fernández-Kelly, 1983). El segundo se refiere a la necesidad de análisis históricos concretos y su importancia para superar planteamientos maniqueos. Como señalan Benería y Roldán (1987: 24), “el pensamiento dual sólo puede combatirse con el análisis histórico”. Esto resulta especialmente adecuado si se tiene en cuenta que los análisis sobre los efectos de la expansión de ET se han abordado generalmente desde planteamientos dicotómicos.

Obviamente, el carácter empírico del objeto de estudio no significa que no se incorporen fundamentos teóricos de referencia ni que del análisis no se puedan derivar conclusiones que nutran reflexiones teóricas posteriores. La primera parte incorpora precisamente esos aspectos teóricos de referencia. Con respecto a lo segundo, aún no siendo en sí mismo el objetivo de la presente investigación, en el apartado de conclusiones se incorporarán algunas reflexiones de carácter más general a partir de lo expuesto en los capítulos dos al siete. Sin embargo y a pesar de ello, se reitera que el objeto de estudio lo constituye el análisis del caso guatemalteco particularizado en los sectores confección y eléctrico.

PRIMERA PARTE: ELEMENTOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS

La primera parte de la tesis incluye los capítulos 2, 3 y 4. En términos generales el objetivo de esta primera parte es dotarnos de los instrumentos teóricos, metodológicos e históricos necesarios para desarrollar el posterior análisis del caso guatemalteco.

Para ello, en el capítulo 2 se plantea una revisión de las teorías que se han considerado más sobresalientes en el estudio del fenómeno de las ET y sus efectos en las economías receptoras. La citada revisión permitirá delimitar los elementos teóricos necesarios para una comprensión del fenómeno de la expansión de las ET buscando dar respuestas teóricas a la cuestión de los efectos que se derivan para las economías receptoras. El balance con el que concluye este capítulo enlaza con la propuesta analítica mostrada al inicio del capítulo 3 en la que se plantea el esquema que será utilizado para el análisis de caso. A partir de esta propuesta y de las variables contenidas en ella (variables “empresa” y variables “país”) el capítulo 3 se orienta a establecer de forma sintética y selectiva los efectos derivados de determinadas estrategias y modalidades de expansión hacia economías caracterizadas como subdesarrolladas. Esto servirá de fundamentación y será contrastado en el análisis del caso guatemalteco.

Para concluir esta primera parte en el capítulo 4 se recoge un análisis de las principales tendencias del proceso de expansión de las ET en América Latina. Tras situar dicho proceso en la dinámica actual de la economía mundial y mostrar los cambios habidos en el marco regulatorio se analizan las estrategias y modalidades de expansión más significativas desde finales de los años 80. Esto permite contextualizar histórica y geográficamente el caso guatemalteco para más tarde poder valorar la existencia o no de similitudes con otros países de la región.

2. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL FENÓMENO DE LA EXPANSIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES.....	31
2.1. Debate teórico sobre la expansión de las empresas transnacionales y sus efectos en las economías receptoras	33
2.1.1. Enfoque basado en la dinámica global del capitalismo	35
2.1.1.1 La internacionalización del capital	36
2.1.1.2 Aportes y limitaciones	43
2.1.2. Enfoques basados en una perspectiva empresarial.....	47
2.1.2.1 Teoría del poder de mercado	47
2.1.2.2 Teoría de la internalización.....	52
2.1.2.3 El Paradigma Ecléctico.....	58
2.1.2.4 Aportes y limitaciones	64
2.2. Balance del debate teórico	74
2.2.1. Divergencias y complementariedades entre los distintos enfoques	75
2.2.2. Una interpretación sobre la expansión de empresas transnacionales: la dinámica del sistema y la perspectiva empresarial	78

2. APROXIMACIÓN TEÓRICA AL FENÓMENO DE LA EXPANSIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

Constatada en el apartado introductorio la importancia de este fenómeno en la economía mundial actual, surge la necesidad de dar una explicación teórica al desarrollo del mismo. Cuando uno se pregunta por el fenómeno de la internacionalización del capital y la expansión de las ET en el marco del sistema capitalista, una primera respuesta que puede surgir de forma inmediata resulta ser el principio de la maximización del beneficio. Aun asumiendo la validez de dicho supuesto¹⁵, es evidente que esta respuesta resulta excesivamente general, ya que no permite profundizar en la forma cómo se desarrolla el proceso. Aunque sea cierto que en el largo plazo la empresa orienta sus decisiones para maximizar su beneficio, esto no nos dice mucho y es necesario tener en cuenta el contexto y la forma en la que la empresa trata de alcanzar ese objetivo.

La finalidad fundamental de este capítulo es plantear una revisión de la principales aportaciones teóricas que han tratado el fenómeno de la internacionalización del capital y la expansión de las ET para, a partir de ella, poder plantear una serie de conclusiones que nos permitan interpretar este fenómeno dada su consideración de variable dentro de la investigación que se plantea.

Al igual que con otros fenómenos económicos, éste ha sido abordado desde planteamientos teóricos y perspectivas de análisis diferentes. Atendiendo a este último criterio, unas han estado especialmente enfocadas a la consideración del fenómeno desde la dinámica del sistema capitalista analizada en su conjunto; otras, se han centrado en la vertiente empresarial del mismo. Estas diferencias plantearon un primer

¹⁵ Algunos autores, básicamente procedentes de la economía industrial, han venido cuestionando la validez de este supuesto dado el desarrollo empresarial que ha permitido una separación de la propiedad y el control; dicha separación genera una división de objetivos entre los de quienes ostentan la propiedad, enfocados a la maximización del beneficio y los de quienes ejercen el control, más encaminados a cuestiones tales como el crecimiento, la supervivencia, etc. Ante esta argumentación que cuestiona la validez del principio de la maximización del beneficio como principio fundamental de la lógica empresarial, se pueden plantear dos réplicas: en primer lugar que la división de objetivos que se plantea no es tal, ya que realmente se trata de cuestiones complementarias y no alternativas por las que se tenga que optar; es decir, la maximización del beneficio pasa por la supervivencia, el crecimiento, etc. Por otra parte, algunos autores han venido cuestionando la división entra la propiedad y el control, planteando que el control sigue siendo ejercido por la propiedad (Pitelis y Sudgen, 1986). Para profundizar más en esta discusión desde una perspectiva de organización industrial se puede consultar Tirole (1990: 64-94). Además, el hecho de que el beneficio no se maximice realmente, no significa que no se haya actuado conforme a ese criterio. Puede que la empresa no dispusiera de la información necesaria para tomar una decisión adecuada y que haya *creído* que maximizaba el beneficio cuando realmente había otra opción mejor (Elster, 1989: 33), pero en el largo plazo tenderá a elegir la opción más adecuada para lograr un beneficio lo más alto posible. Como sugiere Alonso (1994: 135): “A medio plazo, el mercado termina por penalizar los comportamientos no maximizadores”.

interrogante a la hora de adoptar una u otra perspectiva en la tesis: ¿se trata realmente de planos de análisis diferentes pero complementarios, o por el contrario constituyen enfoques alternativos? En caso de optar por la primera propuesta, habrá que concretar la forma en la que los distintos planteamientos se complementan; si por el contrario se considera que son enfoques alternativos habrá que explicitar cual de ellos se adopta en la tesis.

La revisión que se plantea y especialmente las conclusiones que de ella se han derivado parten de asumir el *enfoque sistémico* como un enfoque adecuado para las ciencias sociales y, particularmente, para la economía. De forma resumida se puede caracterizar este enfoque de acuerdo a los cinco aspectos señalados por Palazuelos (2000: 116): 1. Los sistemas son considerados como conjuntos o totalidades integradas; 2. Los elementos del sistema están interrelacionados, de modo que las propiedades del conjunto, como un todo, no son una mera suma de las propiedades de las partes; 3. Las principales relaciones de interdependencia entre los componentes de un sistema son permanentes y no circunstanciales; 4. Esas relaciones presentan un sentido de determinación circular, no lineal; 5. El análisis específico de los componentes no puede ignorar el contorno sistémico al que pertenecen y en el que adquieren su dimensión más sustantiva. En definitiva a través de este tipo de enfoque se “permite explicar los comportamientos básicos que tienen los componentes y el sistema en su conjunto, obteniendo un conocimiento aproximado –no definitivo, ni completo- representativo de la realidad”.

La asunción de este tipo de enfoque es importante en la medida en la que condiciona los términos en que se plantea la revisión y las propias conclusiones que de ella se derivan.

Siendo una tesis sobre los efectos de la expansión de ET en una economía, el debate que se muestra a continuación trata también sobre la lógica y la naturaleza de dicha expansión. Esto es así porque se considera que una cuestión no puede quedar desligada de la otra. No se puede plantear una propuesta para analizar los efectos sin tener en cuenta cuál es la lógica del proceso. Como mostrarán las teorías revisadas, en función de cuál se considere que es la lógica del fenómeno, se derivará la existencia de un tipo u otros de efectos. En definitiva, se trata de partir de la comprensión de por qué las ET (entendidas como actores) se comportan como lo hacen para, desde ahí, entender los efectos que producen.

Además la necesidad de abordar la lógica del fenómeno se justifica por la orientación metodológica desde la que se quiere abordar el análisis del impacto. Aunque esta cuestión será tratada con más detalle en el capítulo IV por ahora se puede adelantar que dicha orientación será *comprensiva* (en el sentido señalado por Hollis) y no sólo

*correlativa*¹⁶. Es decir que el objetivo no es demostrar cuantitativamente que se han dado unos efectos y que existe una correlación entre la IED y el crecimiento o las exportaciones, sino comprender por qué y cómo se han dado unos efectos concretos. Para poder reconstruir la secuencia es imprescindible partir de la lógica del proceso, no tanto para establecer una causalidad última, sino para encontrar los elementos a partir de los cuales aproximarse a las características del fenómeno y a su relación con los efectos.

El objetivo con el que se plantea esta revisión no es tanto el de encontrar modelos universales aplicables a todos los casos y que permitan predecir los efectos que se van a dar, sino más bien articular, a través de una serie de elementos teóricos, un marco que sirva de guía para el análisis de un caso concreto, para la *comprensión* del fenómeno desde dentro. Esto implica tener que combinar el porqué y el cómo.

Por último, es preciso señalar que la elaboración de una tesis no es algo lineal en la que se termina una etapa (revisión de teorías, por ejemplo) y se comienza otra (análisis de caso). Por el contrario las tareas se superponen en el tiempo enriqueciéndolas y facilitándolas. Así, muchas de las críticas e ideas sugeridas en este capítulo han sido resultado no sólo de la lectura y reflexión de las aportaciones teóricas sino también de la propia observación, comprensión e interpretación de la realidad guatemalteca y de algunas otras realidades.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, a continuación se plantea una revisión de los principales planteamientos teóricos que han tratado de dar respuesta a las cuestiones mencionadas.

2.1. Debate teórico sobre la expansión de las empresas transnacionales y sus efectos en las economías receptoras

A la hora de llevar a cabo una revisión de los distintos planteamientos teóricos existentes ha sido necesario establecer unos criterios de selección que permitieran hacer más accesible el abanico de posibilidades. En primer lugar, algunas referencias han sido descartadas ya que, pese a tratar el fenómeno de las ET y la internacionalización del capital, se centraban en aspectos muy particulares de éste, distanciándose así del objeto de estudio propuesto en esta tesis. Con respecto a las demás y partiendo de una exigencia inicial basada en el rigor, los criterios para llevar a cabo la selección han sido fundamentalmente dos: 1. La atención se ha centrado por una parte en las teorías más

¹⁶ De acuerdo con este autor, las particularidades de las disciplinas sociales exigen que la explicación causal típica de las ciencias naturales ceda ante una *comprensión interpretativa*. Esta última no rechaza la causalidad, pero relativiza su importancia frente a la necesidad de una comprensión *interna* de los fenómenos y su *significado* (Hollis, 1998).

sobresalientes y fecundas en el análisis específico de las ET o la internacionalización productiva; 2. Los autores que recogen de manera especial el impacto de las ET en las economías receptoras.

A partir de los criterios señalados hay una serie de autores que se podría considerar ocupan o han ocupado un lugar de relevancia en el análisis de las ET y que, sin embargo, no van a ser incluidos en la revisión propuesta¹⁷. Algunos de estos planteamientos y autores y las razones por las que no se incluyen se exponen a continuación:

i) El ciclo de vida del producto de Vernon, (1966): aunque incorpora elementos de interés relativos al papel de la tecnología, es reconocida por el propio autor su limitada capacidad explicativa ya que se basa en el caso concreto de las ET de EEUU en un periodo de tiempo determinado (Cantwell en Pitelis, 1991: 30). Este modelo ha tratado de ser actualizado y constituye el punto de partida de los trabajos de Graham (1992) quien plantea que es la internacionalización la que permite sostener el proceso de competencia tecnológica. De nuevo la capacidad explicativa resulta limitada al centrarse en una única variable, la tecnología, y plantear una relación unidireccional.

ii) Los enfoques micro-organizacionales, basados en una concepción gradualista del proceso de internacionalización, para los que este fenómeno “tendría lugar a lo largo de una serie de etapas sucesivas que representarían un grado cada vez mayor de implicación por parte de la empresa en sus operaciones internacionales”. La internacionalización se entiende como un proceso gradual de aprendizaje de conocimientos basados en la experiencia. Ésta se considera por tanto una “fuerza directriz en el proceso de internacionalización” (Rialp i Criado, 1999: 121-122). Aunque pueda resultar interesante tener en cuenta el papel que la experiencia y el aprendizaje tienen en la toma de decisiones por parte de la empresa, este enfoque resulta parcial al considerar sólo un aspecto muy particular de la dinámica empresarial. Además, resulta difícil extraer de él conclusiones en el tema de los efectos.

Antes de entrar a la revisión del debate propiamente dicho, se señala un aspecto más en relación a la organización del mismo: de acuerdo a lo que se ha planteado en la introducción de este capítulo, las teorías han sido agrupadas en torno a su consideración como enfoques basados en la dinámica global del capitalismo o en la perspectiva empresarial. La razón de plantear esta agrupación, habida cuenta del riesgo que implica homogeneizar planteamientos distintos, tiene como objetivo presentar una visión del

¹⁷ En este sentido pueden consultarse otras revisiones propuestas por diferentes autores: Dunning, 1993, cap. 4; Cantwell (en Pitelis), 1991, cap. 2; Jenkins, 1989, cap. 2; Alonso, 1994;

debate teórico que permita identificar lo más claramente posible las principales diferencias y similitudes entre las distintas teorías. Esto permitirá detectar con mayor facilidad las principales aportaciones y deficiencias de cada una de ellas de cara a construir una propuesta interpretativa para el análisis de caso. Es evidente que dentro de cada enfoque existen importantes diferencias entre unas teorías y otras (ya se profundizará en ello), pero también resultan claras las semejanzas: para el caso de las teorías basadas en la lógica empresarial y como el propio nombre indica, el objeto de análisis lo constituye la empresa entendida como unidad de decisión. Para los enfoques basados en la dinámica global del capitalismo, el objeto de análisis viene representado por el proceso de exportación de capital o internacionalización del capital, entendido desde la óptica de la dinámica propia del sistema capitalista y de su relación con los distintos elementos que caracterizan esta dinámica. La revisión comienza por este segundo enfoque.

2.1.1. Enfoque basado en la dinámica global del capitalismo

Este enfoque estudia el fenómeno desde la dinámica global del sistema capitalista tratando de extraer y explicar cuales son las principales tendencias que caracterizan la evolución de dicho sistema. Por tanto, el estudio del fenómeno queda sujeto al de los elementos que van a caracterizar esa dinámica capitalista, a su evolución a lo largo del tiempo. Son varias las aportaciones que podrían aparecer recogidas aquí, en la medida en la que aspectos sobre el carácter internacional de la actividad productiva y económica en general están presentes, en mayor o menor medida, en un elevado número de planteamientos teóricos. Un ejemplo de ello serían los enfoques de la dependencia (Baran y Sweezy, 1974; Sweezy et al., 1974) o la teoría acerca de la nueva división internacional del trabajo (NDIT) (Frobél et al, 1981). Sin embargo, nos ha parecido pertinente centrar esta revisión en la teoría de la internacionalización del capital como principal exponente de los enfoques basados en la dinámica global del capitalismo. Ello se debe a que es esta teoría la ya que entra de lleno en el análisis del fenómeno abordado en este trabajo. Los otros planteamientos toman en consideración el fenómeno de la internacionalización como cuestión relevante para el análisis de fenómenos tales como la dependencia o la división internacional del trabajo, pero su atención se centra precisamente en esto último y no tanto en la internacionalización. Aunque en la teoría de la NDIT la internacionalización del capital ocupa una posición importante, se refiere sólo a los procesos de deslocalización de industrias intensivas en mano de obra. Es

decir, no aborda el fenómeno de la internacionalización en su conjunto, sino más bien el que se ha venido denominando deslocalización¹⁸.

La teoría de la internacionalización se desarrolla fundamentalmente en la década de los 60 y 70 pero desde entonces ha habido pocas trabajos que hayan seguido esta línea. Ésta y otras razones que no se van a detallar han motivado que este enfoque sea excluido de las revisiones y la discusión teórica del fenómeno llevada a cabo por algunos autores (Alonso, 1994; Buckley, 1990; Cantwell en Pitelis, 1991; Durán, 1984; Rialp i Criado, 1999; Rugman 1999; Sanna 1991). A pesar de ello, el interés de incluirlo aquí se debe a que supone un planteamiento radicalmente distinto a los enfoques “empresa”, aportando elementos interesantes para la comprensión del fenómeno desde una perspectiva diferente. En muchos sentidos ha sido la comparación entre los dos enfoques lo que ha permitido avanzar en la comprensión de algunos de los elementos más importantes para el análisis de la internacionalización del capital y la expansión de las ET¹⁹.

2.1.1.1 *La internacionalización del capital*

El principal exponente de la teoría de la internacionalización del capital lo constituye Christian Palloix de quien las referencias que han sido tenidas en cuenta son sus libros: “*Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*” (1975) y “*La internacionalización del capital*” (1978). Ambos se pueden considerar el punto de partida de un enfoque que ha sido relativamente poco desarrollado y aplicado por otros autores para el análisis de los efectos de la internacionalización en las distintas economías, especialmente en el periodo más reciente. Destacan tres autores que toman como punto de partida la teoría de Palloix, al menos en el planteamiento general. Se trata de Chesnais (1994), Michalet (1989) y Jenkins (1989). El segundo de ellos es quien más desarrolla un planteamiento teórico sobre el tema a partir del trabajo de Palloix aunque se centra sobre todo en el análisis de las formas específicas que puede adoptar el proceso de internacionalización y particularmente las ET. Chesnais, partiendo de una óptica similar, desarrolla un análisis de las tendencias actuales que permiten caracterizar el proceso actual de acumulación como un proceso de mundialización del capital. Por su parte Jenkins lleva a cabo su trabajo en el campo de los efectos por lo que será tenido en cuenta para esa cuestión. Dado que es Palloix quien más desarrolla teóricamente una explicación del proceso de internacionalización, será él, el principal

¹⁸ Se entiende por deslocalización el proceso que implica el cierre de fábricas en países desarrollados y su traslado hacia países con menores costos de mano de obra, proceso que se ha dado fundamentalmente en las industrias intensivas en mano de obra.

¹⁹ Como señala Barceló (1992: 96): “Por el contrario cuando el antagonismo teórico desemboca en procesos de emulación, se impulsa una tensión creadora que enriquece las perspectivas de la investigación científica”.

referente para esta revisión. Los trabajos de Michalet y Chesnais serán tenidos más en cuenta para el desarrollo del capítulo 3 centrado en las formas específicas y las tendencias actuales del proceso.

El punto de partida y a la vez el principal elemento diferenciador de este enfoque es considerar que el objeto de análisis no debe ser la empresa sino el proceso de internacionalización del capital, entendido éste como un proceso inherente a la propia dinámica de desarrollo del sistema capitalista²⁰. La ET es simplemente el agente que lleva a cabo dicho proceso, por tanto no será posible entender el desarrollo de la ET al margen del proceso por y para el cual surge. De esta forma la ET es entendida como un resultado del proceso de internacionalización.

"El análisis de la empresa multinacional en sí -enfocada bajo el ángulo de su forma organizativa, de su gestión financiera, de su estrategia inversora, de su arquitectura financiera, de su política de mercado y de otros factores- amenaza con relevarse profundamente ilusorio y decepcionante, precisamente porque deja de lado aquello de lo cual no es más que un producto: el *progresivo proceso de internacionalización* característico del capitalismo contemporáneo" (Palloix 1975: 6)²¹.

Teniendo en cuenta esto es fácil comprender que la propia denominación del fenómeno haga referencia a su comprensión como tendencia del sistema, como proceso, y no tanto al agente que lo lleva a cabo.

A partir de aquí el proceso de internacionalización se entiende como la expansión internacional del *ciclo del capital social*, ciclo que hace referencia al propio proceso de acumulación de capital y que, de acuerdo con lo planteado por Marx, está constituido por el de capital-mercancía, por el de capital-dinero y por el de capital productivo (ibíd.: 213). Se sostiene, además, que lo relevante es el proceso de internacionalización del ciclo del capital social aplicado a un *ramo* o industria y no a una empresa entendida de forma individual. Esto es así porque se considera que la fuerza que hay detrás del proceso es la dinámica de la tasa de ganancia comparada entre unas industrias y otras y no entre una empresa y otra (ibíd.: 4)

El carácter internacional de una empresa no viene determinado por el hecho de que tenga ubicadas inversiones en distintos países a través de IED, sino porque participe,

²⁰ En este contexto teórico el capital es entendido como una forma de organización social y no como un mero recurso productivo.

²¹ La cursiva es del autor.

mediante distintos mecanismos, en el proceso internacionalizador del sector al que pertenece (Ramírez, 1994: 55)²².

Por todo esto, el autor critica los enfoques “empresa” (dominantes) ya que considera que “*impide(n)* concebir el propio movimiento de internacionalización como fase dinámica en que se distinguen las diferentes etapas de este *movimiento*. Ello es debido al carácter estático de este prisma (transformado en estática comparativa) [...] dado que solamente las *formas* –y no los *fundamentos*– de la internacionalización son los elementos aprehendidos” (Palloix 1975: 8-9). Por el contrario el autor propone no limitar el análisis a las formas que adquiere la internacionalización, sino buscar las causas, la lógica que hay detrás del proceso. A continuación se presenta, en forma resumida, los principales elementos que permiten configurar dicha lógica.

“La internacionalización del capital y la internacionalización de la producción responden a un problema fundamental del capitalismo, la **extracción de la plusvalía relativa**” (Palloix, 1978: 124)²³. En la tradición marxista, esa necesidad constante de extracción de plusvalía relativa responde a la tendencia decreciente de la tasa de ganancia. Dicha tendencia es inherente al propio desarrollo del sistema capitalista y trata de ser contrarrestada por diferentes medios, uno de ellos el proceso de internacionalización del capital. Así, desde esta perspectiva, la internacionalización del capital, tiene como objetivo la búsqueda de nuevos *espacios de valorización del capital* y supone en definitiva, la extensión del *modo de producción capitalista*²⁴.

Desde un punto de vista histórico, en un primer momento la extracción suplementaria de plusvalía se realiza a través de la extensión del modo de producción capitalista dentro de las propias *formaciones económicas y sociales dominantes*, mediante la integración de la fuerza de trabajo agrícola. En este momento, y para favorecer esa “revolución

²² Esto reitera la importancia de analizar el fenómeno de la internacionalización de la producción más allá de los datos de IED.

²³ Esa extracción de plusvalía relativa hace referencia a la necesidad de llevar a cabo mejoras en la productividad

²⁴ La ley tendencial del descenso de la tasa de ganancia formulada por Marx en *El Capital*, tiene su origen en la creciente sustitución de trabajo vivo por medios de producción, es decir en el creciente proceso de mecanización que se produce a lo largo del desarrollo histórico del capitalismo. Esto es consecuencia de la necesidad de cada capitalista de mejorar su productividad y provoca una reducción del peso relativo de la mercancía que crea valor (Marx 1867: 213 y ss.). Es importante tener en cuenta que se está hablando de una ley tendencial (existen una serie de contratendencias que pueden compensar o revertir los efectos de la ley), y que se habla de la tasa media de ganancia de la economía, es decir que pueden existir, y de hecho existen, diferenciales en las tasas de ganancia entre distintos capitales, sectores y países. Estas cuestiones explican que dicha ley no se manifieste de forma absoluta y que existan dificultades para poder comprender sus implicaciones en la explicación de diversos fenómenos como el de la internacionalización del capital.

agrícola”, sólo se hace necesario una extensión de la circulación de mercancías a nivel mundial (internacionalización del capital mercancía). Sin embargo, llega un momento en que el “centro” del MPC “ha agotado prácticamente la producción potencial de fuerza de trabajo [...] y se ve obligado a dirigirse a las zonas en que todavía existe fuerza de trabajo potencial que explotar: Asia, África y América Latina” (Palloix, 1975: 85-86). A partir de este momento se inicia la internacionalización del capital-dinero y del capital-productivo.

Este planteamiento es el que, históricamente, permite reproducir el proceso de internacionalización a lo largo de tres etapas (que hacen referencia, como ya se ha señalado, a los tres ciclos por los que pasa el capital en su proceso de reproducción social): la internacionalización del capital-mercancía, la internacionalización del capital-dinero y la internacionalización del capital productivo. El trabajo de Palloix se centra especialmente en analizar la lógica de este proceso histórico, esto es, en explicar el desarrollo de los distintos “ciclos” o etapas de la internacionalización del capital. De forma especial se centra en la fase de internacionalización de capital-dinero y capital productivo que son considerados el elemento más novedoso del desarrollo capitalista, ya que el ciclo del capital-mercancía “constituye desde los orígenes del capitalismo un ciclo que se desarrolla relativamente en el espacio internacional” (Palloix, 1975: 213). Como consecuencia de la caracterización del proceso de internacionalización a partir del de cada uno de los ciclos del capital, Palloix plantea la naturaleza interrelacionada de las distintas modalidades de internacionalización desde la perspectiva de la dinámica del sistema en su conjunto. Esto constituirá uno de sus principales aportes²⁵.

En el momento actual, el proceso de internacionalización del capital (de un ramo o industria) va modificando progresivamente sus formas. Es decir, que en el proceso de internacionalización de cada rama o industria algunos ciclos reciben mayor “impulso” que otros. Sin embargo, no se nos dice nada sobre cómo se concreta esto para cada una de las empresas que componen cada industria ni cuáles son los factores que impulsan la mayor o menor importancia de unos ciclos u otros. Esto es importante porque el autor relaciona de forma causal la evolución del proceso de internacionalización, a través de sus diferentes ciclos, con la evolución y funcionamiento del oligopolio (sus distintas localizaciones, sus estrategias) (Palloix,1975: 30). Sin embargo, mientras no se aclare cómo se desarrollan esas distintas modalidades o ciclos del proceso de internacionalización, difícilmente se podrá profundizar en el análisis de las decisiones del oligopolio.

Una vez expuesta de forma muy resumida la lógica del proceso, se pasa a analizar las consideraciones realizadas sobre los efectos que produce. Son pocos los análisis que se han derivado de esta teoría sobre los *efectos* o el impacto del proceso de internacionalización, siendo el trabajo más conocido el de Jenkins (1989). Según los teóricos de la internacionalización, la primera cuestión que hay que tener en cuenta a la hora de analizar el impacto es que la internacionalización, entendida ésta en sus diversas modalidades, constituye un instrumento para extender el “modo de producción capitalista”, hacia “formaciones sociales menos desarrolladas”, aniquilando o disminuyendo sustancialmente elementos del modo de producción feudal u otros modos de producción no capitalista (Cypher, 1979: 4-5). A partir de aquí, y dado que se considera que el objetivo fundamental del proceso de internacionalización es aumentar las bases para la extracción de plusvalía, los efectos se plantean en términos del impacto en la explotación del trabajador.

Se plantea que como consecuencia de la internacionalización y de la expansión del modo de producción capitalista, se produce un aumento de la tasa de explotación (Palloix, 1978: 122). Los trabajos de autores de la dependencia han abordado también la cuestión de los efectos del proceso de internacionalización centrándose sobre todo en la relación entre PD y PSD. En estos trabajos el análisis se centra en la cuestión de la transferencia de recursos destacándose en este sentido el impacto negativo que tiene para los PSD el proceso de internacionalización (Sweezy et al, 1974).

Jenkins en su trabajo profundiza en el estudio de los efectos centrándolo en otras variables además de la cuestión relativa a la explotación y la transferencia de recursos intentando adoptar una perspectiva diferente. El propio autor afirma tomar como punto de partida la teoría propuesta por Palloix (aunque en la práctica se distancie de él en varias cuestiones) al considerarla la más adecuada por superar las limitaciones mostradas por otras teorías. Para Jenkins estas limitaciones se pueden resumir básicamente en tres: se centran en la esfera de la circulación; en la ET entendida como institución sin integrarla en la dinámica del sistema capitalista y plantean el problema de la internacionalización como una falsa dicotomía entre la competencia y el monopolio (Jenkins, 1989: 33-34). Según Jenkins, lo más importante es destacar al carácter dinámico y contradictorio del proceso (ibíd. 35), debido especialmente a la relación entre la competencia y el proceso de internacionalización del capital.

²⁵ Chesnais (1994:72) también incide en la importancia de considerar la interrelación entre las distintas formas de internacionalización del capital señalando que no se puede considerar la forma comercial y financiera como subordinada a la productiva.

En este sentido el autor propone un análisis de la competencia desde una perspectiva marxista que para él implica distanciarse de la “Teoría Cuantitativa de la competencia” en cinco aspectos: 1) la movilidad de los factores, más que el número de firmas en un mercado concreto es el elemento crucial que determina el grado de competencia; 2) la competencia no es una cuestión que afecte solamente al intercambio, sino también a la producción, a la distribución, a la acumulación en su conjunto; 3) la competencia no es el punto de partida sino la consecuencia de la expansión del capital; 4) la competencia no es un estado de equilibrio, sino una causa de continuos desequilibrios en las economías capitalistas; 5) la competencia no es analizada en términos estáticos, es decir, en términos del resultado final en la estructura de mercado, donde el monopolio y la competencia perfecta son polos opuestos, sino que por el contrario están interrelacionados de una forma dialéctica (ibíd.: 45). Todos estos elementos permiten al autor justificar la existencia de monopolios junto con un alto grado de competencia. De hecho, es la propia expansión de los monopolios la que motiva un aumento del grado de la competencia (entendida ésta de una forma dinámica, es decir como lucha entre capitales no sólo intra, sino también intersectorial). Además, será este planteamiento el que permita comprender mejor el fuerte desarrollo tecnológico en un mundo caracterizado por el monopolio.

A partir de aquí, pone el acento en la naturaleza desigual y contradictoria del desarrollo promovido por las ET y se propone analizarlo en cuestiones tales como la estructura productiva, la transferencia de tecnología, la balanza de pagos, el trabajo o el Estado. En cada una de estas variables contrapone a los efectos señalados por lo que él denomina el enfoque neoclásico, otros que se derivan de una perspectiva crítica. A continuación se resumen brevemente sus principales conclusiones para las cuatro primeras variables²⁶.

- Estructura productiva. Frente a la perspectiva neoclásica que plantea una aportación positiva de las ET a través del aumento en la competencia, Jenkins sostiene que esto no se produce de forma automática. Por el contrario, habrá que tener en cuenta factores tales como la modalidad de entrada (compra de nuevos activos o adquisición de activos existentes) o si el sector en el que se invierte es un sector presente ya o no en el país. En este último caso, habrá que considerar también el tipo de barreras de entrada que la ET establezca para evitar la llegada de nuevos competidores. En el caso de que el sector sea nuevo para el país, habrá que atender también a las capacidades de la industria local

²⁶ Con respecto al Estado, Jenkins aborda cuestiones relacionadas con la soberanía nacional. A pesar de su indudable importancia, el efecto en este tipo de variables no va a ser considerado en esta tesis. Se tendrá en cuenta la vinculación entre la política y las ET pero la relación se establecerá más bien en el otro sentido, es decir, cómo las distintas políticas afectan a la expansión de las ET, siendo conscientes de que la relación se da en ambos sentidos.

para hacer frente a este nuevo competidor. En definitiva, el autor hace hincapié en el hecho de que las ET, precisamente por su carácter transnacional, tienen la posibilidad de desarrollar mecanismos que eliminen a los competidores locales.

- Balanza de pagos. El aporte de las ET a la BP afecta tanto a la balanza comercial a través de las exportaciones e importaciones como a la balanza de capital mediante la entrada y salida de recursos. Comenzando por la balanza comercial, el aporte en términos de exportaciones va a depender de la orientación de la inversión de la ET, es decir si está orientada al mercado local o a las exportaciones. En este sentido es poco lo que se puede decir a priori sin conocer la estrategia de la ET. La propensión a importar va a depender de la posibilidad de obtener insumos locales y de la presencia de ET en sectores conexos. En general las ET muestran una mayor propensión a importar que las empresas locales. Esto parece bastante lógico si se tiene en cuenta el propio carácter transnacional de este tipo de empresas y sus posibilidades de abastecimiento a través de redes internacionales. En el capítulo 4 cuando se analicen las tendencias actuales de las estrategias de las ET y los cambios en el marco regulatorio que afectan a sus actividades se apreciará una intensificación de esa propensión importadora.

La balanza de capital se ve afectada por la entrada de recursos como consecuencia de la inversión realizada y por las salidas en concepto de repatriación de utilidades. Jenkins muestra como en los PSD existe una mayor tendencia a la repatriación de utilidades frente a la reinversión de las mismas dándose la tendencia contraria en el caso de PD. Para el autor, la razón está, fundamentalmente, en las diferencias en términos de competencia que obliga a mayores inversiones en los PD. En términos generales, en el largo plazo el saldo tenderá a ser negativo para el país receptor pues la propia lógica empresarial obliga a rentabilizar la inversión. En el corto y medio plazo el aporte en términos de entrada de capitales va a depender de la modalidad adoptada para realizar la inversión ya que en algunos casos puede que no llegue a haber una entrada real de recursos externos. En ocasiones las ET realizan inversiones utilizando como aporte de capital recursos de la banca nacional. Esto se da especialmente en PSD donde las ET se encuentran en una posición claramente ventajosa para obtener créditos locales. A su vez las salidas de recursos pueden ser mayores a las contabilizadas realmente si dicha salida de recursos se está realizando a través del comercio intrafirma a precios distintos a los de mercado.

- Transferencia de tecnología. Para Jenkins son dos los aspectos a tener en cuenta a la hora de estudiar esta cuestión: si la tecnología transferida o los productos vendidos en los mercados locales son apropiados o no a las características del país y cuál es el coste de la tecnología transferida y las implicaciones para su desarrollo local.

Jenkins plantea también una crítica a la teoría neoclásica que considera la tecnología un bien libre que se transfiere de forma automática. Por el contrario, bajo un sistema capitalista la tecnología es un bien privado y su desarrollo y difusión están sujetos al principio de rentabilidad que no tiene porque ser compatible con los intereses de los países receptores. Este autor introduce una variable más, cualitativamente importante, que influye en el proceso de transferencia de tecnología, la competencia. Es ésta la que impulsa el desarrollo de la tecnología orientada a la reducción del coste de producción y la que estimula la utilización de una u otra sin que tenga por que ser la más adecuada para el país.

- Empleo. De acuerdo con la postura neoclásica tradicional las ET contribuyen a generar empleo en los países receptores, siendo además un empleo de mayor calidad que el proporcionado por empresas locales del mismo sector. Frente a esto Jenkins plantea una serie de críticas que relativizan el aporte positivo de las ET en términos de empleo: las ET generan empleo en términos significativos cuando optan por invertir en activos nuevos, en caso contrario se puede producir incluso una destrucción de puestos de trabajo; la cantidad de empleo generado se ve limitada por la utilización de tecnologías intensivas en capital; en muchos casos, la escasez de vínculos intersectoriales reduce el número de empleos indirectos generados; aunque normalmente los salarios pagados por ET son más altos que los pagados por empresas locales, la productividad también lo es por lo que la participación de los salarios en el valor agregado por la empresa suele ser menor que en el caso de empresas locales.

Jenkins señala también que a la hora de hablar de aportación en términos de empleo es fundamental distinguir el sector del que se habla ya que existen notables diferencias entre unos y otros en cuanto a cantidad y características del empleo generado.

Hasta ahora se ha revisado la teoría de la internacionalización del capital como principal exponente de un enfoque basado en la dinámica global del capitalismo y los aportes que, desde esta perspectiva, han hecho otros autores. A continuación se presentan unas reflexiones acerca de la misma con la intención de resaltar sus principales aportes y limitaciones, de cara a una comparación con otros enfoques.

2.1.1.2 *Aportes y limitaciones*

De acuerdo con el objetivo que acaba de ser explicitado, se presentan las siguientes cuestiones:

- Lo primero que hay que señalar es que sin duda resulta necesaria una comprensión del fenómeno de la internacionalización encuadrada en la propia dinámica evolutiva del sistema capitalista. Esto permite comprender mejor la lógica del proceso y explicar

cómo éste se ha ido desarrollando históricamente a través de sus distintas modalidades. Hace posible entender la internacionalización del capital como una tendencia inherente al sistema relacionada con otras tendencias fundamentales tales como la concentración y centralización de capital o el desarrollo desigual.

Sin embargo, existen algunas limitaciones derivadas de un enfoque excesivamente holista: la empresa es entendida como mero agente que lleva a cabo el proceso. Entender que la empresa es un agente del proceso implica considerar que está subordinada a la lógica del mismo, siendo esto lo relevante y no tanto las actuaciones de cada empresa entendida individualmente. Resulta sugerente sustituir este concepto de agente por el de actor propuesto por Hollis (1998). La formulación en términos de actores da relevancia a los individuos en cuanto que están sujetos al “desempeño de un papel” pero que a la vez sus propias acciones van configurando y dando forma a dicho papel. Trasladado al tema que nos ocupa implica considerar que el análisis de las empresas entendidas individualmente es relevante para entender el proceso de internacionalización en su conjunto y, particularmente, para el estudio de sus efectos.

Además, aunque se plantea la existencia de diferentes formas de internacionalización, no se desarrolla un análisis que nos permita comprender cómo se van relacionando todas ellas, cómo se configura cada una y, especialmente, qué significado tiene para la internacionalización llevada a cabo por las distintas empresas o mejor, por los distintos capitales. El papel de cada uno de estos, individualmente, queda relegado a un segundo plano.

- Dentro de este enfoque, sobresale como una de sus principales aportaciones la importancia de considerar la interrelación existente entre las distintas formas de internacionalización, su complementariedad, frente a otros planteamientos que las presentan como opciones alternativas. Se trata de una teoría sobre el proceso de internacionalización del capital en su conjunto, y no sobre la internacionalización de la producción entendida de forma aislada.

- En tercer lugar y fundamentalmente a partir del trabajo de Jenkins hay que destacar la perspectiva dinámica y contradictoria que se le da al proceso. En términos generales esto es posible por su consideración como tendencia inherente a la evolución del sistema. De forma más particular esto se hace viable por la consideración de la competencia en términos dinámicos y no estáticos. Desde una perspectiva dinámica de la competencia, entendida como proceso y como rivalidad entre unos agentes y otros, los efectos no son totalmente predecibles, ya que se desencadenan movimientos contrarios. Además, al establecer que la competencia no viene marcada tanto por el número de oferentes, sino por la movilidad de los factores, es comprensible la existencia

de un alto grado de competencia a pesar del proceso de concentración y centralización del capital. La propuesta de Jenkins resulta una alternativa interesante para superar esta cuestión. El análisis desarrollado sobre los efectos, incluye nuevas perspectivas derivadas de la inclusión de estas cuestiones aunque plantea limitaciones al no considerar la importancia de las características particulares de los distintos países²⁷.

- Al plantear los principales elementos que configuran la teoría de la internacionalización del capital, se señaló que tal proceso solo puede ser comprendido desde una perspectiva sectorial, según cada rama o industria. Ello se debe a que lo que hay detrás de los movimientos de capital son los diferenciales de tasa de ganancia entre los distintos ramos. Un enfoque sectorial puede ser el adecuado cuando lo que se pretende es explicar la lógica del proceso desde una perspectiva global ya que permite entender la dinámica internacionalizadora de los distintos sectores²⁸.

Sin embargo, este planteamiento presenta limitaciones cuando lo que se pretende es analizar los efectos del proceso en una economía concreta. Ello se debe a que son capitales específicos los que están involucrados y una falta de consideración de los mismos impide profundizar en la comprensión de las particularidades propias de cada economía, de su forma de participación. Por tanto, desde una perspectiva sectorial, sólo podremos analizar los efectos de la internacionalización del capital a ese mismo nivel, sectorial, pero no desde el punto de vista de una economía determinada. Esto se justifica porque no todas las economías participan del mismo modo en el proceso de internacionalización de un sector específico. Será necesario conocer las distintas formas de participación en la dinámica internacionalizadora para poder conocer en mayor profundidad las implicaciones que se deriven de la misma. El conocimiento de estas características sólo es posible incluyendo en el análisis consideraciones a los capitales específicos. Esto quiere decir que conviene plantear un análisis no sólo sectorial sino también “empresarial” que nos permita conocer la lógica del proceso a nivel de cada capital específico. Por ejemplo, y por citar un caso que será tratado en la parte empírica, la participación de EEUU, Corea, México o Guatemala en la internacionalización del sector textil-confección no tiene las mismas características ni las mismas implicaciones para los distintos países. Además de comprender la dinámica a nivel sectorial, es necesario atender al contexto específico y a las características de la internacionalización llevada a cabo por los distintos capitales dentro de cada país.

²⁷ Esta cuestión será tratada con más detalle en el capítulo 3.

²⁸ De hecho este análisis sectorial se considera necesario, aunque no suficiente, para comprender la dinámica de las distintas empresas que operan dentro de un sector. Por ello se incluirá una referencia al mismo en los capítulos del estudio de caso referido a los sectores específicos que han sido seleccionados.

- Por último, existen otras cuestiones que plantean interrogantes sobre la propuesta de Palloix. Se trata de la cuestión de la evolución tendencial al descenso de la tasa de ganancia que da pie a la necesidad de extracción de plusvalía relativa. No se va a entrar a discutir sobre la fundamentación teórica y la base empírica de la ley tendencial del descenso de la tasa de ganancia (ya que supondría adentrarse en cuestiones que exceden el marco de esta tesis), pero sí sobre su relevancia para comprender el proceso de internacionalización. En la medida en la que esta cuestión, la caída de la tasa de ganancia, se plantea como una tendencia inherente al sistema pero que puede no manifestarse de manera absoluta, resulta extremadamente complicado constatar empíricamente cómo se da esa tendencia y lo que es más importante, como influye en la realidad del proceso de internacionalización que tiene lugar en cada empresa y sector.

A pesar de esto, hay que resaltar la importancia de considerar los movimientos en la tasa de ganancia (en distintos países y sectores) como variable fundamental para la comprensión del fenómeno de la internacionalización tanto desde una perspectiva sectorial como empresarial. El objetivo de expandir la tasa de ganancia -o la tasa de beneficio- y la existencia de diferenciales, en este sentido, entre unos países y otros y entre distintos sectores, constituyen elementos importantes para la comprensión del proceso de expansión de las ET²⁹.

En resumen, la internacionalización del capital tiende a centrarse en el análisis del elemento dinamizador del proceso, pero no dice mucho acerca de otros factores que permitan comprender cómo éste se lleva a cabo, especialmente en el periodo actual. En este sentido, esta teoría resulta limitada para explicar los distintos elementos que van configurando la forma concreta que adquiere el proceso de internacionalización en cada una de las economías.

Se puede encontrar respuesta a preguntas tales como por qué en el marco de una economía capitalista se produce la internacionalización del capital o la expansión de las ET, pero encontramos pocos elementos que permitan profundizar en el análisis de los factores que intervienen y configuran el modo a través del cual se lleva a cabo el proceso. Desde esta teoría, faltan elementos para comprender qué empresas son las que efectivamente se internacionalizan, hacia qué países, etc. Resulta difícil entender el papel de algunas variables en la respuesta a preguntas como las que se han planteado, sencillamente porque ni las variables ni las preguntas están incluidas en el análisis. Este

²⁹ Cuestiones tales como la evolución en la distribución sectorial de la IED y la diversificación de los sectores de actividad en los que participa una empresa tienen mucho que ver con las diferencias sectoriales en las tasas de ganancia y no sólo con un intento de reducir riesgos a partir de la participación en distintos sectores de actividad.

será el caso de cuestiones que hagan referencia a las características propias de las distintas economías y de las ET así como su relación con la forma específica que adopta el proceso en cada caso. Todas estas cuestiones resultan de especial relevancia si se considera, tal y como se expondrá más adelante, que constituyen elementos esenciales para comprender el impacto del proceso de internacionalización en una economía concreta.

Tras el análisis de la teoría de la internacionalización como principal exponente de los enfoques macro se propone a continuación el análisis de enfoques microeconómicos y de sus posibles aportes y limitaciones para la comprensión del objeto de estudio que se ha planteado.

2.1.2. Enfoques basados en una perspectiva empresarial

Bajo este enfoque se recogen un conjunto de teorías que basan la explicación del fenómeno que se está analizando en aspectos de tipo microeconómico, es decir, que toman como unidad de análisis a la empresa entendida ésta como agente de decisión. En este caso, lo relevante es el agente que lleva a cabo el proceso y de ahí que se hable de ET y no de internacionalización del capital.

Como veremos estas teorías guardan una estrecha relación entre ellas y se han venido desarrollando, a través de mutuas influencias, especialmente durante las dos últimas décadas. En la actualidad constituyen el principal referente teórico -en el sentido de más utilizado- a la hora de analizar el fenómeno de las ET. En cierta medida se puede considerar que estas teorías representan el núcleo más visible del debate actual sobre el fenómeno de las ET y sus efectos.

Los planteamientos que va a ser analizados a continuación son tres: el enfoque de poder de mercado, la teoría de la internalización y el paradigma ecléctico de Dunning. Tras exponer de forma resumida los distintos planteamientos se incorpora un apartado en el que se establecen algunas conclusiones sobre los aportes y limitaciones de estos enfoques.

2.1.2.1 *Teoría del poder de mercado*

Iniciado por Hymer y desarrollado especialmente por autores como Kindlerberger y Caves, este enfoque constituye el punto de partida de los enfoques basados en una perspectiva empresarial. La tesis doctoral de Hymer, escrita en 1960 y publicada en

1976, fue uno de los primeros intentos de formular una teoría específica sobre la ET³⁰, desde un análisis micro, es decir, tomando como punto de partida *la teoría de la firma*:

“La teoría de las operaciones internacionales, es parte de la teoría de la firma [...] Los instrumentos utilizados para analizar las operaciones internacionales son los mismos, básicamente, que los utilizados para analizar la firma en sus operaciones nacionales” (Hymer, 1976: 27-28).

Teniendo en cuenta su intención de elaborar una explicación sobre las “operaciones internacionales”³¹ de las empresas fundamentada en la teoría de la firma, Hymer parte de la existencia de *mercados imperfectos* para explicar las razones que inducen a una empresa a invertir en el exterior. Las razones, según él lo plantea son, fundamentalmente, dos:

i) La existencia de mercados imperfectos permite dotar a las empresas de *ventajas específicas*, capacidades o habilidades que la colocan en una posición favorable con respecto a sus competidores³². Estas ventajas son las que permiten a las empresas extranjeras superar con éxito las barreras de entrada (conocimiento de la cultura, la lengua, las leyes, la economía, políticas discriminatorias por parte del gobierno) con las que se encuentran a la hora de llevar a cabo sus “operaciones internacionales” y sin las cuales se encontrarían en una posición de desventaja con respecto a las empresas locales. Aunque no está claro si se trata de ventajas monopólicas u oligopólicas (Casson, 1990), hacen referencia a aspectos relacionados con la tecnología y el

³⁰ Las explicaciones anteriores partían del análisis clásico del comercio internacional o de los movimientos de capital financiero. Precisamente todo el primer capítulo de la tesis de Hymer está orientado a demostrar que la teoría sobre las inversiones en cartera no es válida para el caso de la IED.

³¹ Para el autor este tipo de operaciones se caracterizan porque suponen adquirir el *control* sobre la empresa en la que se invierte a partir de la participación en su propiedad. Este objetivo de control es lo que las diferencia de las inversiones en cartera (Hymer, 1976: 24-25). Se corresponde, por tanto, con lo que hoy se denomina IED.

³² Estas ventajas específicas son las ventajas competitivas en un lenguaje más actual. Según Alonso (1992: 39): “Se identifica la competitividad con la capacidad de una empresa para mantener o incrementar de manera sostenida su cuota en un determinado mercado”. Guerrero plantea dos posibles acepciones del término competitividad: una relacionada con la definición dada por Alonso, que hace por tanto referencia a una cualidad *subjetiva* de la empresa que le permite “afrontar con *éxito* la batalla competitiva”; y otra segunda acepción relativa “a la situación o relación objetiva en la que se encuentran los competidores [...] En este segundo sentido competitividad es por tanto sinónimo de competencia.” (Guerrero, 1995: 14). La definición de competitividad y más concretamente la de ventaja competitiva que se adopta en esta investigación es la primera de ellas, la que se refiere a una cualidad subjetiva de las empresas. La segunda definición dada por Guerrero se considera, tal y como él mismo dice sinónimo de competencia y aunque es evidente la relación entre ambos conceptos, (como sugiere el propio Guerrero es la competencia capitalista la que obliga a ser competitivas a las empresas desarrollando ventajas competitivas), se considera que hacen referencia a cuestiones diferentes y por tanto, es preferible distinguirlos semánticamente.

conocimiento³³. Sería necesario incorporar también cuestiones relativas al tamaño de la empresa y al acceso a recursos y mercados. Estos aspectos no suelen ser tenidos en cuenta por los autores de esta teoría y, sin embargo, cobran una relevancia especial en los procesos de internacionalización más recientes.

A partir de aquí, la internacionalización de la producción se explicaría porque las ET tratan de explotar al máximo esa ventaja que poseen. Teniendo en cuenta esto y para sacar el máximo partido a sus ventajas, las empresas llevarán a cabo prácticas colusionistas, tratando de generar situaciones de monopolio o cuasi-monopolio (de ahí que se tienda a llamar a estas ventajas específicas, ventajas monopólicas). En su análisis Hymer incorpora elementos relativos no sólo a la empresa, sino también a la industria, destacando la importancia de la estructura de mercado, de las prácticas colusionistas que permiten aumentar el beneficio, etc. De ahí que se le relacione con la literatura relativa a la organización industrial (Durán Herrera, 1984: 11; Dunning, 1979: 273).

Por tanto, en esta teoría, la obtención de rentas de monopolio a partir de la existencia de ventajas específicas, es una de las principales causas de las “operaciones internacionales”. A partir de aquí Hymer se pregunta por qué las ET optan por una modalidad u otra a la hora de explotar esa ventaja específica. Estas modalidades se refieren básicamente a la exportación de bienes producidos localmente, a la licencia o a la IED

La respuesta, para este autor, está en el proceso de internalización:

“¿Por qué la empresa decide explotar ella misma la ventaja en vez de conceder una licencia? ... La firma es una estrategia institucional que sustituye al mercado. La firma internaliza o reemplaza al mercado. Un planteamiento interesante para nuestro problema es preguntarse porque el mercado es un método inferior para explotar una ventaja, debemos mirar a las imperfecciones del mercado”. (Hymer 1976: 47-48)

O, en otro lugar:

"Las compañías multinacionales constituyen un método sustitutivo del mercado para la organización de los intercambios internacionales" (Hymer, 1979: 71)

³³ Un análisis más detallado de esta cuestión se puede encontrar en Caves (1982) ya que Hymer apenas se detiene en ello.

Las principales ventajas competitivas de las empresas residen en activos intangibles, considerados bienes públicos³⁴. Estos se caracterizan por su dificultad en ser transferidos a través de un “mercado regular” por lo que la internalización será la opción más adecuada.

A pesar de lo planteado en sentido contrario por autores como Dunning y Rugman (1985), Hymer sí incorpora de manera explícita en su análisis el proceso de internalización, para entender porque las empresas optan por una modalidad u otra de internacionalización³⁵. Esto resulta, además, compatible con su consideración de las ventajas específicas basadas en la imperfección de los mercados. Esta misma imperfección de los mercados es la que da lugar a los costes de transacción y al proceso de internalización. Es cierto que Hymer no menciona explícitamente los costes de transacción (como lo harán autores que veremos más adelante), pero este concepto está presente de forma implícita cuando analiza la decisión de una empresa entre IED o licencia.

ii) Aunque en ocasiones se ha omitido o se le ha dado una importancia menor (Mohammad en Pitelis, 1991: 64), Hymer señala una segunda causa por la que las empresas deciden invertir en el exterior³⁶. Esta razón hace referencia al deseo de intentar *reducir o eliminar la competencia* (“removal of conflict”). Empresas de diferentes países compiten en los mercados a través de las ventas de sus productos. En la medida en que esos mercados son imperfectos, las prácticas colusionistas resultan más beneficiosas para la empresa que las lleva a cabo. Esto se relaciona con la idea de que en situaciones de oligopolio o monopolio las empresas obtienen mayores beneficios que en situaciones más próximas a la competencia perfecta. Por ello, las empresas llevan a cabo este tipo de prácticas con el objetivo de crear monopolios u oligopolios a través del control de otras empresas del mismo sector en diferentes países.

La razón por la que esta segunda explicación ha sido menos utilizada por los seguidores de Hymer se puede deber a que la misma va perdiendo fuerza en el propio trabajo de

³⁴ De acuerdo con Bajo et al. (1995: 78) se entiende por bien público: “bien no rival (en el sentido de que puede ser disfrutado por cualquiera) y no excluible (en el sentido de que a nadie se le puede excluir de su disfrute) de manera que estará disponible con carácter gratuito en todo momento y para todo el mundo”. Como se puede observar, la premisa neoclásica fundamentada en considerar la tecnología como bien público resulta equivocada en la medida en la que su utilización está efectivamente restringida por los derechos de propiedad.

³⁵ Se entiende que el proceso de internalización es aquel por el cual una empresa pasa a intercambiar bienes o servicios a través de ella misma, de su propio mercado interno, en lugar de hacerlo a través del mercado externo (regular).

Hymer que tienden a centrarse más en la argumentación basada en la ventaja específica (con la que por otra parte guarda una estrecha relación) a la que subordina esta segunda explicación. Las prácticas colusionistas y la reducción de la competencia son parte realmente de la misma explicación, es decir, resultan ser una consecuencia deseada o el modo en que se lleva a cabo la explotación de la ventaja específica por parte de las ET.

En cuanto al análisis de los *efectos*, este autor señala que, dado que el objetivo de la expansión de las ET es la explotación de sus ventajas específicas creando situaciones de monopolio u oligopolio, la reducción de la competencia será el principal efecto para las economías de los países receptores.

Las actividades de las ET pueden resultar perjudiciales en la medida en la que deriven en prácticas colusionistas que aumentan su poder de mercado y disminuyen la eficiencia. Es importante subrayar que para Hymer la empresa no es un agente pasivo ante las imperfecciones del mercado, sino que es considerado un agente activo en la medida en la que ella misma crea dichas imperfecciones. Estas no son exógenas a la empresa, sino que existe una relación causal bidireccional entre la estructura del mercado y el comportamiento de una empresa³⁷.

Todo esto se traduce en una serie de efectos concretos derivados del objetivo de explotar la ventaja competitiva de la empresa a través de la reducción de la competencia: la estructura de los mercados más concentrada, la obtención de rentas monopólicas, abusos de poder de mercado, creación de demanda no sujeta a las necesidades reales, desinversiones nacionales, etc.

Aunque el enfoque de Hymer parte de planteamientos cercanos al trabajo de Coase (1937) y la teoría de los costes de transacción, sus trabajos van evolucionando hacia posiciones más “radicales”, que él define como cercanas a posturas marxistas. Sin embargo se aprecia una cierta continuidad en su enfoque: el punto de partida sigue siendo la consideración de mercados imperfectos y procesos de internalización, aunque cada vez más, pone el acento en el carácter monopólico de la ventaja específica de la firma.

La radicalización de sus escritos se aprecia, fundamentalmente, en la consideración de los efectos (incidiendo de forma progresiva en el carácter negativo de los mismos) y en

³⁶ Es importante señalar que el autor también nombra otra tercera: la diversificación. Sin embargo señala que su importancia es menor y que, además, está íntimamente relacionada con esta segunda causa (Hymer 1976: 41)

³⁷ A partir de aquí, Hymer destaca la relación que existe entre el grado de concentración de un sector y su índice de internacionalización (Hymer, 1972: 15)

un cierto cambio de perspectiva: pasa de centrar su atención en la ET vista como institución a centrarla en la economía mundial en su conjunto y dentro de ella al papel que desempeña la ET (Mohammad en Pitelis, 1991: 69). Pero no se aprecia un cambio en los fundamentos sobre los que se asienta su trabajo: su consideración de los mercados imperfectos y del proceso de internalización parten de una teoría de la competencia estática muy distinta a la planteada por Marx. Lo que sí es cierto es que al incorporar y poner el acento en la ventaja específica de la empresa, se distancia de la teoría de la internalización que a continuación veremos³⁸.

Por último cabe señalar que, aunque a la hora de hablar de las barreras de entrada y de cómo se distribuyen las ventajas específicas, Hymer hace referencia a cuestiones relativas a los distintos países, no hay en su trabajo, ni en el de la mayoría de sus seguidores, mención expresa al papel que juegan determinadas características de las economías receptoras en la explicación del proceso de internacionalización de la producción. Esta cuestión sí será tratada por otros enfoques micro que veremos a continuación.

2.1.2.2 *Teoría de la internalización*

Esta teoría parte del trabajo de Coase (1937) y del posterior desarrollo del mismo llevado a cabo especialmente por Williamson (1989, 1996 y 2000) acerca de la existencia de costes de transacción (CT) como factor que explica el surgimiento de la organización/empresa (jerarquizada). En su conocido artículo, “La naturaleza de la empresa”, Coase plantea la cuestión en los términos siguientes:

“El propósito de este artículo es el de crear un puente –sobre lo que parece ser un punto débil de la teoría económica- entre el supuesto (hecho con ciertos propósitos) de que los recursos se asignan a través del mecanismo de precios y el supuesto (hecho con otros objetivos) de que dicha asignación depende del empresario-coordinador. Debemos explicar los fundamentos sobre los cuales, en la práctica se efectúa esa elección entre alternativas [...] La cuestión significativa parece ser porqué la asignación de los recursos no se hace en forma directa a través del mecanismo de precios” (1937: 36 y 39)

A partir del trabajo de Coase surge la denominada corriente institucionalista dentro de la cual se desarrolla como elemento fundamental la Teoría de la firma³⁹. El objetivo de

³⁸ En el apartado de conclusiones sobre estos enfoques se profundiza más en estas diferencias.

³⁹ Es importante aclarar que lo que se presenta no es en absoluto una revisión de la corriente institucionalista, ya que ésta es mucho más amplia e incluye elementos no incorporados por la teoría de la internalización.

dicha teoría es “descubrir por qué surge la empresa en una economía especializada de mercado” (ibíd.: 36). La razón se encuentra, como ya hemos señalado, en la existencia de los costes de transacción⁴⁰:

“...El funcionamiento del mercado cuesta algo y al formar una organización y permitir a una autoridad (el empresario) dirigir los recursos, se ahorran algunos costes para operar en el mercado [...] Una empresa tenderá a expandirse hasta que los costes por organizar una transacción suplementaria dentro de ella se hagan iguales a los costes por llevarla a cabo a través de un intercambio en el mercado libre, o a los costes de ser organizada por otra empresa”. (Ibíd.: 38 y 41)

Como vemos, el mecanismo más adecuado para la asignación de recursos constituye el objeto de estudio, siendo *la transacción, la unidad básica de análisis* (Williamson 1989: 28). A partir de ella se explica la existencia de la firma que se define como una *organización jerarquizada*:

“Una característica común de la nueva línea de investigación es que el concepto de la empresa como una función de producción se ve sustituido (o incrementado) por el concepto de la empresa como una estructura de gobernación” (Ibíd.: 26)

El razonamiento que se plantea, básicamente, es el siguiente: en los mercados (externos) –se entiende que el mercado es el mecanismo a través del cual “*en general se supone que la distribución de los recursos se organiza*” (Coase, 1937: 39)- el sistema de precios es el regulador de las transacciones. De acuerdo con la teoría neoclásica, en un mercado de competencia perfecta el sistema de precios es el mecanismo más adecuado para regular dichas transacciones, garantizando la perfecta asignación de los recursos. Sin embargo, en la realidad muchos mercados no operan bajo los supuestos de competencia perfecta sino que, por el contrario, existe una serie de costes de transacción o costes en los que incurre una empresa al utilizar el mercado externo para realizar sus transacciones.

Ante la existencia de estos costes de transacción (CT) a la empresa se le plantea la *opción* de tratar de *minimizarlos* utilizando como alternativa al mercado externo, otro interno. Esto supone realizar en el seno de la propia empresa las transacciones que antes se realizaban a través del mercado lo que equivale a internalizarlo. Esto explica el proceso de integración vertical de las empresas, siendo esta la razón por la que surgen

⁴⁰ Para Williamson (1989) estos costes de transacción existen fundamentalmente como consecuencia del oportunismo de los agentes implicados en el proceso de intercambio, de la racionalidad limitada y de la especificidad de los activos.

las primeras factorías y la empresa en general, como una estructura jerarquizada⁴¹. La opción, pues, que se le plantea a la empresa es internalizar (producir), para lo cual tendrá que tener en cuenta los costes internos de organización, o utilizar el mercado externo (comprar), para lo cual tendrá que tener en cuenta los CT. A partir de aquí se explica el origen y evolución de la empresa:

“Éstas son, entonces, las razones por las que existen entidades como las empresas [...] Una empresa crece cuando el empresario organiza transacciones adicionales (que pueden ser transacciones de intercambio coordinadas a través del mecanismo de precios) y se reduce cuando las abandona” (Coase, 1937: 39)

La empresa aparece, por tanto, como una unidad de decisión racional, maximizadora de beneficio. Las decisiones empresariales vendrán determinadas por la estructura de mercado y por sus imperfecciones, siendo la empresa un mero agente pasivo que responde a dichas imperfecciones. Mercado y empresa son dos formas alternativas de organizar la producción. El problema que ha de resolverse es minimizar los costes en un contexto en el que los costes de producción y la demanda se consideran variables exógenas.

La argumentación anterior se aplica al estudio de las ET derivándose de ello una corriente de análisis que se conoce como la teoría de la internalización, que no es otra cosa que la teoría de la firma iniciada por Coase aplicada al caso específico de las ET. Esta teoría va a ser desarrollada por numerosos autores que la consideran “la teoría moderna de la empresa multinacional” (Rugman, 1982: 10)⁴². A pesar de la clara existencia de un tronco común, veremos más adelante que existen algunas diferencias que para el objeto de estudio de esta investigación son especialmente significativas.

Partiendo, pues, de la teoría de la firma, el proceso de expansión de las ET se explica a través de un mecanismo de “economización” de los costes de transacción, que lleva a la empresa a internalizar todos aquellos mercados que le resulta más rentable explotar internamente (Rugman, 1982: 11).

Para estos autores, algunos mercados resultan “especialmente” imperfectos y por ello, susceptibles de ser internalizados. Se trata de los mercados relacionados con activos intangibles tales como la tecnología, el *know-how*, las marcas,... En ellos cuestiones relativas a la incertidumbre, la asimetría en la información o la especificidad de los

⁴¹ En el caso de la integración vertical, se señala la especificidad de los activos como la principal fuente de costes de transacción (Williamson, 1989: 110)

⁴² Entre los autores más destacados se hallan Buckle, Casson, Rugman y Hennart. Referencias de todos ellos se pueden encontrar en la bibliografía.

activos elevan los costes de realizar las transacciones a través del mercado regular, optando las empresas por explotar sus ventajas ellas mismas⁴³. Esto es, según Hennart, lo que motiva la IED de tipo horizontal⁴⁴. Siguiendo al propio Hennart, la IED de tipo vertical (tanto en su integración hacia atrás como hacia delante) viene motivada por el deseo de reducir los altos costes de transacción que se derivan de la existencia de un bajo número de participantes y las asimetrías en la información. Esto es lo que ocurriría especialmente en sectores como el del aluminio, petróleo, minerales, etc.

Lo relevante para la teoría de la internalización es la disyuntiva que se le plantea a la empresa entre llevar a cabo IED, exportar o conceder una licencia, decisión que será tomada en función de la comparación entre los costes de transacción y de organización o gobernanza interna que se derivan de las distintas alternativas.

Se hace hincapié en que la existencia de una ventaja específica “ex-ante” no es relevante para explicar el proceso de internalización ni el de internacionalización. En esta teoría, la ventaja específica de Hymer (ventaja que existiría previamente al proceso y que sería el principal factor explicativo del mismo) no es una condición necesaria ya que la ventaja realmente surge del propio proceso de internalización. Un claro ejemplo de este tipo de ventaja lo constituyen los precios de transferencia, precios establecidos por las propias ET para sus transacciones internas y que a veces se hallan alejados de los precios que se manejan en el mercado regular. De hecho los precios de transferencia son utilizados como mecanismo para transferir beneficios de unas filiales a otras en función de la estrategia global de la ET y de las fiscalidades existentes entre los distintos países donde tiene ubicada sus actividades.

Precisamente lo importante es la existencia de esta otra ventaja que podríamos llamar “ex-post”, que anularía la condición de necesidad de la ventaja ex-ante de la teoría de la ventaja monopolística (y como veremos más tarde, del paradigma ecléctico). En nuestra

⁴³ Nótese que, aunque sin concederle aparentemente mucha importancia, se hace referencia explícitamente a la existencia de una ventaja que las empresas desean explotar eligiéndose entre el mecanismo que resulte más rentable. Esto se aprecia claramente en la siguiente cita de Rugman (1982: 10) “Se ha demostrado en los capítulos sobre la internalización que la negociación de un acuerdo contractual para un producto no estandarizado es una tarea difícil. Hay un riesgo de que la ventaja específica de la firma (en conocimiento, tecnología, organización, habilidades de dirección o marketing) se disipen por el uso de formas no participativas de expansión internacional” “La principal característica de las empresas multinacionales es que tienen una ventaja específica de la firma en conocimiento. Por lo tanto, por definición la empresa multinacional es monopolista” (ibíd.: 15)

⁴⁴ Aunque en el análisis tradicional de la economía institucional el proceso de desarrollo de la empresa se venía explicando a través de procesos de integración vertical, algunos autores de la internalización han incluido referencias específicas a la expansión horizontal para hacer frente a las críticas que consideraban que la teoría del coste de transacción no permitía explicar este tipo de integración. (Hennart en Pitelis 1991: 87-90)

opinión, los representantes de la teoría de la internalización al querer incidir demasiado en la innecesaria presencia de una ventaja específica *ex-ante*, ya que se da *ex-post*, cometen el error de no considerar la importancia de la ventaja específica en ningún caso, como factor importante para explicar el proceso de expansión de las ET. Se centran únicamente en el proceso de internalización, y no hacen referencia al tipo de ventajas específicas o competitivas a las que dicho proceso da lugar. Esto es, no consideran la situación frente a la competencia en la que se encuentra una empresa como consecuencia de sus decisiones de internalizar.

Un planteamiento centrado únicamente en los costes de transacción resulta parcial ya que no permite explicar fenómenos tan importantes dentro del proceso de expansión de las ET como la deslocalización. En estos casos la actividad que se deslocaliza no ha variado desde el punto de vista de su internalización. Antes y después se trata de una actividad que se realiza en el seno de la empresa (salvo que se trate de subcontratación cuyas particularidades serán analizadas más adelante). Lo que sí ha variado es la ubicación geográfica de dicha actividad.

Esta teoría está especialmente centrada en el análisis de la IED. Sin embargo, el fenómeno de la internacionalización de la producción o la expansión de las ET va más allá de las meras corrientes de IED: la subcontratación o la licencia, mecanismos ambos de externalización, suponen en definitiva una profundización del proceso de expansión de las ET. Desde esta perspectiva la IED, la subcontratación o la licencia son modalidades distintas de un mismo proceso⁴⁵.

Aunque la explicación del proceso de internacionalización por parte de esta teoría se centra en la dinámica de internalización, hay un reconocimiento explícito de la importancia de los factores de localización a la hora de decidir *dónde* se invierte. Los factores de localización se definen como aquellos aspectos presentes en las economías receptoras que atraen la entrada de inversiones extranjeras hacia sus economías.

Tales factores, al igual que las imperfecciones del mercado, son considerados como algo exógeno ya que hacen referencia a las ventajas comparativas de los países de las que habla la teoría neoclásica del comercio internacional, pero aplicada al caso de la distribución de las inversiones (Rugman, 1982: 13). Los factores de localización harán por tanto referencia a las diferentes dotaciones de recursos propias de cada uno de los países.

⁴⁵ Plantearlo así no significa negar la importancia de distinguir entre unas modalidades y otras, especialmente de cara a valorar sus efectos. El significado de estas diferencias y la relevancia de tenerlas en cuenta serán tratadas con más detalle en el capítulo 3.

Con todos estos elementos ya es posible pasar a analizar los *efectos* de la expansión de las ET de acuerdo con la lógica explicativa que presenta esta teoría.

El punto de partida de la internalización es la existencia de mercados imperfectos, al igual que en el enfoque anterior; pero la diferencia –bastante importante– es que para estos autores dichas imperfecciones son exógenas a la empresa, se trata de imperfecciones “naturales” del mercado: la firma es un mero agente pasivo que reacciona ante dichas imperfecciones.

Por ello, como a través de la internalización se minimizan las mismas (los costes de transacción) sin generar otras nuevas, el resultado será una mejora de la eficiencia y de la rentabilidad. Es decir, la internalización supone optar por la opción que implica un menor coste, reduciendo los costes de transacción al utilizar el mecanismo intra-firma frente al mecanismo de mercado. De aquí se derivan ganancias de eficiencia y un impacto positivo del proceso de internalización y por extensión, del proceso de expansión de las ET para la sociedad en general. Esto es así en la medida en la que se considera que una mejora de la eficiencia en el seno de las empresas implica una mejora del bienestar social (Hennart en Pitelis, 1991: 84; Buckley y Casson, 1985: 119).

Para los países receptores, esta mejora del bienestar no se produce tanto por la transferencia de capital sino por la de tecnología precisamente porque en este caso el mercado es muy imperfecto y, si no, muchos países no tendrían acceso a ella⁴⁶.

Dunning (1992: 490, 437) ha señalado que esta teoría presenta limitaciones en la medida en la que no tiene en cuenta otros efectos derivados del proceso de internalización, especialmente todos aquellos relacionados con el incremento de la concentración de la oferta, la posibilidad de prácticas monopólicas, etc., en definitiva aspectos relacionados con la pérdida de competencia de la que hablaba Hymer y muy presentes en la realidad de los procesos de expansión de ET.

Esto se debe a su consideración de las imperfecciones del mercado como algo exógeno a la empresa y a la no inclusión de aspectos relacionados con la posición competitiva de la misma y la estructura de mercado tras el proceso de internalización.

A partir de estas críticas, Buckley y Casson cuestionan el planteamiento más ortodoxo según el cual los únicos efectos son una mejora de la eficiencia a nivel general. Admiten parte de las críticas de Dunning y de los planteamientos de la ventaja monopolística:

⁴⁶ Aspectos que relacionen la tecnología con la mejora del bienestar o la adecuación de distintas tecnologías a las características del país no son planteados.

"La multinacional es vista así, en un doble sentido, por una parte respondiendo a las imperfecciones del mercado y por otra parte creándolas. Claramente existen fuertes vínculos con el enfoque Hymer-Kindlerberger y con la hipótesis del ciclo del producto [...] Las multinacionales no son agentes reactivos pasivos a las imperfecciones que deciden internalizar [...] El papel de las multinacionales creando imperfecciones no ha sido incorporado totalmente a la teoría todavía, porque se presta más atención a las reacciones de las EM ante las imperfecciones de los mercados" (Buckley y Casson, 1985: 10-11)

Estos comentarios cuestionan la propia validez del argumento general que se centra únicamente en la existencia de costes de transacción como factor explicativo: si los efectos de la internalización van más allá de aquellos que predice un enfoque basado únicamente en la existencia de costes de transacción ¿resultan estos suficientes para explicar el proceso? Si el proceso de internalización produce efectos en la estructura de mercado, en la competencia, como sostiene Buckley, ¿no puede ser la consecución de estos efectos un elemento explicativo de dicho proceso?

Resumiendo, la principal discusión entre los dos enfoques teóricos revisados hasta ahora se centra en la consideración de la ventaja específica/competitiva de la empresa vs. la internalización como factor explicativo de la internacionalización de la producción. La siguiente cita pone de manifiesto el estado actual de este debate:

“Estas dos cuestiones, [la ventaja específica de la firma y la internalización], proveen una explicación de porque la actividad económica se organiza a través de la firma y por qué ocurre la IED...No hay ningún error lógico en este argumento, pero lo que cuestionamos es la necesidad de la segunda observación. La ventaja comparativa es la condición que gobierna el comercio de la firma, su crecimiento y la inversión extranjera directa” (Kogut and Zander, 1993: 626)

Las diferencias entre ambas teorías tratan de ser resueltas por el planteamiento ecléctico de Dunning que se expone a continuación y que cierra nuestra revisión sobre las principales teorías que abordan el tema de la internacionalización de la producción desde un enfoque micro.

2.1.2.3 *El Paradigma Ecléctico*

Desde su primer trabajo en 1958 acerca de las inversiones de empresas estadounidenses en Gran Bretaña hasta la actualidad, Dunning se ha constituido en uno de los principales autores que han trabajado el tema de las ET y la inversión extranjera directa desde un punto de vista teórico y empírico. Prueba de ello son sus numerosas publicaciones, una parte de las cuales se recogen en la bibliografía. Su propuesta teórica para abordar las causas de la internacionalización de la producción aparece por primera vez en 1979 y a

partir de entonces se ha constituido, probablemente, en el referente teórico más utilizado en el ámbito de las ET.

Una de las principales aportaciones del paradigma de Dunning es la de reconocer explícitamente que la mayoría de las teorías que explican el proceso de internacionalización de las empresas resultan incompletas. A partir de ahí, construye lo que él denomina “paradigma ecléctico”, que trata de integrar aspectos de diferentes teorías para superar su carácter parcial. Este enfoque se presenta como un paradigma y no tanto como una teoría en la medida en la que constituye un paraguas que da cabida a planteamientos teóricos diferentes sobre el proceso de internacionalización:

“Un paradigma busca presentar un marco general para el análisis del fenómeno desde el cual sea posible formular una variedad de teorías. Entendido en este sentido, una teoría se deriva de un paradigma, y a su vez, un paradigma debe ser capaz de acoger diversas teorías”. (Dunning, 1992: 64)

Dunning considera que cualquier forma de internacionalización de la producción podrá ser explicada a partir de tres condiciones que deben ser satisfechas (Dunning, 1979, p. 275):

1. La empresa debe poseer una ventaja de propiedad (*Ownership advantage*) frente a empresas de otras nacionalidades⁴⁷; estas ventajas de propiedad generalmente se relacionan con la posesión de activos intangibles tales como la tecnología, know-how, etc.
2. Asumiendo que se satisface la condición 1, debe resultar más beneficioso para la empresa que posee la ventaja de propiedad explotarla ella misma en lugar de venderla a terceros; es decir, que la empresa decide optar por extender sus actividades en el exterior, internalizando, en lugar de otorgar una licencia o llevar a cabo contratos similares con empresas independientes (*Internalization advantage*)
3. Una vez que son satisfechas las condiciones 1 y 2 la empresa decide expandir sus actividades en función de una serie de factores de localización presentes en el país receptor de la inversión y relacionados con la ventaja de propiedad de la firma. Estos factores son los que hacen que resulte más beneficioso la inversión frente a la exportación (*Localization advantage*).

⁴⁷ Esta ventaja de propiedad se identifica claramente con la ventaja específica del primer enfoque que hemos revisado. Existe sin embargo una diferencia: en el caso de la teoría del poder de mercado, la ventaja se plantea frente a las empresas locales. En este caso la comparación es en términos más generales, ya que se incluye a empresas de cualquier nacionalidad.

Con respecto a los enfoques anteriores, no hay novedades en el punto de partida que sigue siendo la existencia de mercados imperfectos. Esto explica la aparición de ventajas de propiedad en la firma y de costes de transacción que rentabilizan las operaciones de internalización. La condición 1 está relacionada con la teoría de la organización industrial y en concreto con el enfoque de poder de mercado, la condición 2 hace referencia a la teoría de la internalización y la condición 3 a la teoría de los factores de localización, teoría que ya había sido integrada por los autores de la internalización.

El enfoque propuesto por Dunning (denominado paradigma OLI por las iniciales en inglés de las tres ventajas), trata de integrar los planteamientos de los dos enfoques teóricos revisados anteriormente constituyéndose como paradigma de las explicaciones sobre la internacionalización de la producción y sobre la IED⁴⁸. Sin embargo esto va a presentar una serie de limitaciones:

i) Realmente no se está ante un paradigma a partir del cual se puedan desarrollar distintas teorías como el propio Dunning propone. Si se plantean las tres condiciones anteriores como necesarias para la internacionalización, no será posible explicar ésta a partir, solamente, de una o dos de ellas, sino que se hace necesario el cumplimiento de las tres. Es decir, que si el paradigma OLI surge para tratar de superar la parcialidad de otros enfoques no puede afirmar que dichos enfoques, aisladamente, siguen siendo válidos, ya que si no el paradigma sería otro enfoque más y no un paradigma en el sentido que lo pretende ser.

ii) A partir de la exposición realizada sobre las teorías anteriores hemos podido constatar la existencia de importantes elementos comunes entre ambas a la hora de plantear las variables explicativas de la expansión de las ET. De hecho, se ha comprobado como cuestiones relativas a la internalización están presentes en el trabajo de Hymer y como la ventaja específica también es considerada por la teoría de la internalización, especialmente en su versión menos ortodoxa. Teniendo en cuenta esto, se puede plantear que el paradigma de Dunning no supone un avance importante, en la

⁴⁸ Existe una debilidad ya señalada anteriormente, pero que conviene recordar en este momento ya que se hace especialmente presente. Todos los planteamientos revisados en este apartado tienden a centrar sus explicaciones en la IED como única modalidad de internacionalización de la producción. Esto se debe a una identificación errónea del proceso de internacionalización de la producción con la IED, lo cual resulta limitado, especialmente si tenemos en cuenta la importancia actual de otras modalidades.

medida en la que integra elementos que de hecho ya aparecían en las dos teorías que trata de superar⁴⁹.

En cuanto a la discusión planteada en torno al carácter exógeno o no de las imperfecciones de mercado, Dunning opta por la fórmula elegida por los autores menos ortodoxos de la teoría de la internalización, aproximándose al planteamiento del poder de mercado que reconoce a la empresa como generadora de imperfecciones de mercado. Este planteamiento queda claramente recogido en la siguiente cita:

"Por una parte, como los costes de transacción de utilizar el mercado como mecanismo de intercambio son reducidos por las transacciones intra-firma, se puede esperar una ubicación más eficiente de los recursos. Por otra parte, la integración de la corporación implica una mayor concentración de poder económico y un incremento de las prácticas restrictivas,..." (Dunning, 1992: 490)

iii) La agrupación de elementos de diversas teorías que hace Dunning debería tener un elemento articulador del que carece y que precisamente le haría constituirse en un paradigma diferente que superara las teorías existentes. Esta limitación se refleja en el hecho de que su enfoque se plantea en términos de condiciones necesarias, sin plantearse de forma explícita la manera en que se relacionan los tres tipos de ventajas. En los numerosos trabajos de Dunning no queda claro si se le da más importancia a algún tipo de ventaja o variable frente a las demás⁵⁰.

Los factores de localización cobran mayor relevancia en el análisis de este autor que en cualquiera de los planteamientos anteriores. Aunque este tipo de factores ya había aparecido de forma explícita en la teoría de la internalización, es poca la atención que en la práctica se les prestaba. En el paradigma ecléctico, al igual que en la internalización, estos factores se consideran exógenos a la propia decisión de internacionalizar ya que sólo afectan a la ubicación geográfica, es decir responden a la pregunta de dónde invertir. Se considera por tanto que estos factores afectan al resultado, pero no al proceso en sí mismo. Sobre esta idea se volverá en las conclusiones de este apartado.

Su importancia se debe a la influencia de la teoría de la localización, teoría basada en el concepto de ventajas comparativas y que Dunning integra también en su modelo.

⁴⁹ El propio Dunning reconoce en cierta medida, esta limitación: "¿Qué predice el paradigma ecléctico que las otras teorías sobre la producción internacional no lo hagan? Tomando las teorías como grupo, probablemente muy poco..." (Dunning, 1992: 85)

⁵⁰ Un ejemplo de esta cuestión se aprecia en algunos trabajos de Dunning (1996) donde prácticamente se hace referencia solo a la ventaja competitiva de la empresa y a los factores de localización, omitiéndose cuestiones relativas a la ventaja de internalización. Esto ocurrirá también a la hora de plantear un enfoque teórico para abordar el análisis de los efectos.

Además de la relevancia que los factores de localización toman en el análisis empírico, la distancia con respecto a la teoría de la internalización va a venir marcada por su consideración en el análisis de los efectos. Más adelante volveremos a ello a la hora de revisar cómo enfoca el paradigma OLI este tema.

Recientemente Dunning ha tratado de adaptar su modelo a los cambios habidos en el panorama internacional y, especialmente, a las críticas recibidas por los autores de la internalización (Dunning, 1995; Dunning y Narula, 1996, Dunning en Hood y Young, 2000). Con respecto a lo primero, el autor hace hincapié en los cambios que la globalización está produciendo en las estrategias adoptadas por las empresas (de cooperación y no tanto de competencia), en los factores de localización (destacando la importancia de medidas de política encaminadas a la atracción de IED), etc.. En relación al segundo aspecto, este autor admite la aparición de ventajas de propiedad como consecuencia del propio proceso de internalización, pero sin que por ello se modifique su esquema ni pierda importancia su primera condición. De hecho, esta condición sigue existiendo ya que en estos casos la ventaja de propiedad de una firma consistirá en su habilidad para ser capaz de crear nuevas fuentes de ventajas competitivas a través de sus inversiones en el exterior (Dunning en Hood and Young, 2000: 31)

Dentro del conjunto de autores considerados para llevar a cabo esta revisión, Dunning es uno de los que más ha profundizado en el análisis de los *efectos* de las ET, especialmente desde una perspectiva empírica⁵¹. Además, desde un punto de vista teórico va a introducir elementos que hasta entonces no habían sido tenidos en cuenta o no se habían planteado explícitamente. En principio, para Dunning el impacto de las ET en una economía va a depender de la configuración de las ventajas de propiedad (ventajas competitivas de la firma) y los factores de localización (ventajas comparativas de los países) (Dunning, 1992: 265).

Los efectos dependerán del tipo de IED y de un conjunto de variables que hacen referencia a los factores de localización del país receptor y que Dunning concreta a partir de tres conjuntos de elementos: los que están relacionados con la estructura, con el sistema y con la política. El autor se distancia de los enfoques anteriores, reconociendo la necesidad de contemplar la especificidad de cada caso para poder analizar los efectos de la IED. Esto se plantea considerando que, en la medida en la que las ventajas de propiedad sean compatibles con los factores de localización (ventajas competitivas) de los países receptores, el impacto será positivo. En los trabajos más recientes que analizan esta cuestión (Dunning, 1994; Dunning en Hood and Young,

⁵¹ Una recopilación sistemática de trabajos empíricos sobre el tema se puede encontrar en Dunning, (1992).

2000), el autor se centra en la competitividad como principal variable a la hora de valorar el impacto, señalando que la aportación de las ET es en términos generales positiva: “La contribución potencial de la entrada de IED a cada uno de los elementos que permiten incrementar la competitividad es, claramente, evidente...” (Dunning, 1994: 31)⁵².

El planteamiento anterior se justifica a partir de un argumento similar al utilizado por los autores de la internalización cuando plantean las mejoras de eficiencia: se considera que las ET son más eficientes y competitivas precisamente a raíz del propio proceso de internacionalización. Por ello, a través del mismo, transfieren esas ventajas de competitividad a los países en los que invierten, especialmente si los factores de localización de esos países lo favorecen. Por otra parte, aunque al referirse a los países en desarrollo el autor habla de bienestar social, en ningún momento se establecen los vínculos entre la competitividad y el desarrollo. Se supone que una mejora de la competitividad repercute directa y positivamente en el desarrollo y bienestar social (Dunning, 1994: 45).

En sus dos trabajos más recientes sobre los efectos de la IED centrados en la mejora de la competitividad (1994 y 2000), Dunning señala que esto se consigue a través de varios factores: una forma más eficiente de producción (reducción de costes o aumento de la productividad); mejorando la calidad de los productos, procesos y estructuras organizativas; relocalizando recursos y capacidades para producir bienes y servicios en los que el país tenga una mejor ventaja comparativa; capturando nuevos mercados.

La contribución de la IED a esta mejora de la competitividad será diferente según la motivación de la inversión pero en términos generales se logra gracias a la transferencia de tecnología y know-how, el acceso a mercados, el estímulo hacia sectores de actividad más competitivos para el país, el estímulo para una mejora de la eficiencia de los suministradores y competidores locales, la participación en redes integradas de producción mundial, etc.

Teniendo en cuenta las particularidades de cada caso a la hora de valorar los efectos de las ET, en este enfoque se parte de una teoría de la firma que destaca el carácter eficiente y competitivo de las ET y de una teoría de los factores de localización que garantiza el desarrollo de un país a partir de la explotación de sus ventajas comparativas. Se considera la posibilidad de que se produzcan costes y beneficios, pero en la medida en la que la IED, a través de la transferencia de las ventajas de propiedad

⁵² A partir de aquí el autor señala cuestiones tales como el acceso a recursos, capacidades, tecnologías, mercados internacionales,...

de la firma contribuya al desarrollo de las ventajas comparativas de cada país, el impacto será positivo.

Se da por hecho además que las ventajas de propiedad que las ET desean explotar tienden a estar relacionadas con las ventajas comparativas de los países receptores y que tal coincidencia es lo que garantiza un resultado positivo.

2.1.2.4 *Aportes y limitaciones*

Tras la exposición realizada hasta el momento, que tenía como objetivo presentar una selección de lo que hemos denominado enfoques basados en una perspectiva empresarial, se pretende llevar a cabo en este apartado una reflexión acerca de los mismos en el mismo sentido en el que se realizó con la teoría de la internacionalización del capital. Sin embargo, dado que aquí se han tratado diversas teorías y teniendo en cuenta que existe una cierta discusión sobre cual de ellas es la más adecuada, se va a comenzar planteando algunas consideraciones sobre las semejanzas y diferencias que hay entre ellas.

a) Aspectos comunes y principales diferencias:

a.1) Aspectos comunes.

Una comparación de los tres planteamientos presentados permite contrastar la existencia de grandes semejanzas, fundamentalmente en dos aspectos: en la elección de los supuestos o puntos de partida en los que se basa cada una de las teorías y, como consecuencia de esto, en el tipo de variables que utilizan para construir sus argumentos. Con respecto a lo primero, hay que señalar que la existencia de mercados imperfectos va a ser el punto de partida común a las tres teorías.

Esto es importante porque indica claramente dónde están centrando su atención los distintos autores revisados (aunque luego lo hagan desde planteamientos más o menos alejados). A partir de ahí y teniendo en cuenta que el objetivo es tratar de buscar una explicación del proceso de internacionalización de la producción o de las operaciones (internacionales) de las ET, las variables que explican dicho proceso van a ser: i) los costes de transacción y a partir de ellos el proceso de internalización; ii) las ventajas específicas, de propiedad o competitivas de la firma⁵³; iii) los factores de localización que están presentes de una manera más explícita en los dos últimos planteamientos

⁵³ A estas alturas es admisible la equiparación de los tres adjetivos en la medida en la que los propios autores los utilizan indistintamente.

especialmente en el último ya que esta variable es tomada en consideración también para el análisis de los efectos.

No todas estas variables adquieren la misma importancia en todas las explicaciones (esto es precisamente lo que va a marcar sus diferencias) pero sí existen en todas ellas con un carácter más o menos implícito y con distintos grados de protagonismo.

a.2) Diferencias.

Después de esto se puede tener la impresión de que los tres planteamientos son casi iguales, en la medida en la que parten de un mismo supuesto y utilizan prácticamente las mismas variables. Sin embargo hay diferencias que aunque parezcan sutiles resultan muy significativas, especialmente para el objeto de estudio de esta tesis, ya que van a suponer conclusiones distintas sobre los efectos de las ET. Las diferencias van a derivar precisamente de la interpretación que se haga de ese supuesto de partida y de su relación con las distintas variables así como la relación que de por sí exista entre ellas .

1. Aunque la existencia de mercados imperfectos es el punto de partida en todos los casos, no hay un acuerdo sobre la naturaleza de tales imperfecciones. Para la teoría de la internalización esas imperfecciones son siempre “naturales”, es decir, exógenas a la empresa, siendo ésta un mero agente pasivo que reacciona tratando de evitarlas o minimizarlas. Por el contrario para el enfoque de poder de mercado y para el “paradigma” ecléctico estas imperfecciones no son sólo naturales, sino que la empresa también crea, a través de su actuación, imperfecciones en los mercados.

2. Además Hymer pone el acento en la estructura del mercado final (señalándose la pérdida de competencia), mientras que la teoría de la internalización se centra más bien en los mercados de productos intermedios, en los que se obtiene una mejora de la eficiencia a través del proceso de internalización (Cantwell en Pitelis, 1991: 25).

3. Los distintos enfoques se distancian a la hora de acentuar unas variables u otras. La diferencia más clara viene marcada por los autores más ortodoxos de la internalización, quienes no consideran la existencia de una ventaja específica de la firma ex-ante. En palabras de Dunning (1995: 18):

“El paradigma ecléctico ... difiere de la teoría de la internalización puesto que alude a las ventajas competitivas (específicas de la propiedad) de las corporaciones multinacionales aparte de los debidos a la internalización de mercados internacionales, como variables endógenas y no exógenas”.

4. En cuanto a los factores de localización tampoco se aprecia un trato igual por parte de los distintos autores. Así, pasamos de los escritos de Hymer en los que dichos factores

aparecen de forma implícita, a los de la internalización en los que ya se considera su importancia para explicar donde se localizan las empresas y por último al trabajo desarrollado por el “paradigma” ecléctico en el que se plantea su importancia también a la hora de valorar los efectos.

5. Las diferencias que acaban de ser señaladas suponen planteamientos incluso contrarios a la hora de sugerir las implicaciones del proceso. Estos van desde las posturas adoptadas por los teóricos de la internalización –para quienes siempre habrá una mejora de la eficiencia como consecuencia de la minimización de los costes de transacción- hasta las sostenidas por el enfoque de poder de mercado –que resalta la pérdida de competencia debido a las prácticas colusivas llevadas a cabo por las empresas-.

Por su parte, Dunning coincide con Hymer en considerar que las imperfecciones no son únicamente exógenas y que, de hecho, por ello se pueden derivar consecuencias relacionadas con la pérdida de competitividad. Sin embargo, esta idea parece perder relevancia ante la importancia del impacto positivo en la competitividad de un país, para lo cual sigue una argumentación más cercana a la teoría de la internalización. Por tanto, aunque lo que se plantea es un enfoque ecléctico y aunque a la hora de valorar los efectos se señala la importancia de la ventaja de propiedad específica de la firma, ésta se entiende como un instrumento de mejora de la competitividad de una economía y no tanto de pérdida de competencia. Esto hace que en términos generales (y teniendo que considerar también los factores de localización), la valoración, al menos a priori, resulte positiva.

En resumen, se puede concretar la existencia de grandes semejanzas entre los planteamientos revisados, especialmente entre los dos últimos, la teoría de la internalización y el paradigma ecléctico. La teoría del poder de mercado, aunque parte igualmente de las imperfecciones de los mercados y utiliza, básicamente, el mismo tipo de herramientas para el análisis, se distancia al poner el acento en las prácticas colusivas que se derivan de las actuaciones de las ET.

De acuerdo a los objetivos señalados al principio del capítulo, ya se pueden sugerir algunas de las principales limitaciones que se han podido apreciar en los distintos enfoques abordados.

b) Principales limitaciones de los enfoque basados en una perspectiva empresarial

En el análisis de la expansión de ET y sus efectos en una economía específica no será posible extraer conclusiones relevantes desde un planteamiento que se quede únicamente en una visión global. Por el contrario, se hace necesario recurrir al análisis

de *las unidades microeconómicas*. La incorporación de esta perspectiva empresarial y de ciertas variables relevantes constituye el principal aporte de las teorías revisadas. En las conclusiones finales de este capítulo (apartado 2.3) se apreciarán cuáles son los principales aportes extraídos de estas teorías para el planteamiento que se propone.

Existen también una serie de limitaciones o deficiencias derivadas en parte del propio enfoque pero también de los elementos que conforman los argumentos. Estas deficiencias (de acuerdo con algunos de los criterios apuntados al principio de este capítulo), hacen referencia a los conceptos de ventaja competitiva (específica o de propiedad) de la firma, a la teoría de la competencia y a la teoría de la firma en la que se fundamentan. También se considera inadecuada la conceptualización de los factores de localización, así como su configuración con las otras variables, su integración, o mejor dicho la ausencia de integración en la lógica del proceso de internacionalización de la producción. Por último y con respecto a la cuestión concreta de los efectos, hay algunos aspectos que conviene revisar.

b.1) La teoría de la firma.

Se ha visto al revisar los enfoques basados en la dinámica global del capitalismo que el principal obstáculo que surge al adoptar esta perspectiva es que se pierde la capacidad de avanzar en el análisis específico de los capitales individuales, una dimensión empresarial que permita profundizar en la dinámica de expansión de las empresas particulares y sus efectos en las distintas economías. En este sentido, se considera que una de las principales aportaciones de los enfoques basados en una perspectiva empresarial es plantear precisamente la necesidad de una teoría de la firma, sin embargo, se considera que la teoría propuesta presenta importantes deficiencias.

En concreto, los distintos autores se centran en la transacción como unidad de análisis y encuentran que es la existencia de costes de transacción lo que motiva el surgimiento de organizaciones. En el análisis económico y de acuerdo a los orígenes de la tradición marginalista, estos autores se centran en el proceso de intercambio como aquel a partir del cual se originan y desarrollan las organizaciones jerarquizadas para conseguir una asignación de los recursos más eficiente. El problema de la firma es, por tanto, un problema de asignación eficiente de recursos. La producción de manufacturas se considera dada y por ello no se presta atención al proceso productivo y a su relación con el citado origen y desarrollo de la firma. Estos aspectos son explicados a partir de la consideración de un elemento exógeno a la misma: el mercado.

Una teoría de la empresa como la que se sugiere, basada exclusivamente en los costes de transacción y en el proceso de intercambio, es considerada parcial incluso por el propio Williamson quien afirma que:

"Dada la complejidad de los fenómenos examinados, la economía del costo de transacción debería usarse a menudo además de otros enfoques, en lugar de excluirlos. Sin embargo no todos los enfoques son igualmente instructivos y, a veces son rivales más que complementarios" Williamson (1989: 29)

Otros autores que también parten del trabajo de Coase, han considerado insuficiente un análisis basado únicamente en los costes de transacción y han tratado de solventar algunas de estas deficiencias. La mayoría de estas aportaciones no han sido incorporadas al análisis más específico de las ET. En concreto North ha tratado de incidir en la importancia de considerar también los costes de producción, especialmente en relación al cambio tecnológico. Las tecnologías, como se supone tradicionalmente en la teoría del coste de transacción, no están dadas sino que por el contrario existe un proceso de cambio tecnológico que afecta a los costes de transacción y producción. Las empresas toman sus decisiones minimizando los costes totales, no sólo los de transacción, sino también los de producción. (North y Wallis, 1994: 610)

Si esto es así esta teoría resultaría indudablemente parcial al centrar la cuestión del desarrollo de la firma en los costes de transacción como factor explicativo. Esto cuestiona la validez de dicha teoría como lo que pretende ser, una teoría general del origen y evolución de la firma. Para el caso concreto de las ET ya se ha comentado con anterioridad su incapacidad para explicar fenómenos como la deslocalización (donde no hay proceso de internalización sino de cambios en la ubicación geográfica relacionados precisamente con menores costes de producción) o presentar una visión más completa de la expansión de las ET no centrada solamente en la IED.

A partir de esta deficiencia a la hora de responder al problema de la existencia de la firma y, por extensión, del proceso de internacionalización de la producción, se puede entender que se derive claramente el mismo tipo de limitación a la hora de considerar las consecuencias de dicho proceso. Es decir, en la medida en la que no se tengan en cuenta aspectos importantes en el proceso de expansión de las ET, no se podrá comprender en toda su amplitud, las posibles consecuencias derivadas del mismo.

Esta parcialidad de la teoría de la firma, es lo que ha llevado a algunos autores a plantear que este tipo de enfoques permiten explicar por qué las empresas optan por una modalidad u otra en sus transacciones pero no explica su razón de ser: "Es más bien una teoría sobre la elección entre los diferentes modos de llevar a cabo una transacción y no una teoría general sobre la firma" (Cantwell en Pitelis, 1991: 24). En este sentido, el

principal aporte de estas teorías, especialmente la teoría de la internalización y el enfoque ecléctico, es el de tratar de explicar por qué la empresa elige invertir en vez de exportar o conceder una licencia⁵⁴, sin embargo son insuficientes a la hora de apuntar los elementos que dinamizan el proceso de expansión de las ET.

Otras críticas a esta teoría han sido señaladas por Pitelis (1991: 18-25) relacionadas con dos aspectos: el primero, considerar el mercado como la forma natural de asignación de los recursos y el intercambio como el origen de la organización cuando por el contrario el intercambio presupone la producción; el segundo elemento de crítica se basa en entender que la firma resulta más eficiente que el mercado porque minimiza sus imperfecciones. Alternativamente, se pone el acento en el poder de mercado y en la existencia de monopolios como principales fallos del mercado.

Por último, pero no menos importante, estas teorías parten de un “individualismo metodológico” que les impide incorporar elementos de la dinámica del sistema capitalista. Estos elementos son necesarios para la comprensión del proceso de internacionalización de la empresa, para entender por qué la IED está concentrada en determinados países y sectores, o por qué la distribución de las ventajas competitivas de la firma y de los países resulta tan desigual.

b.2) Teoría de la competencia.

La teoría de la competencia utilizada por estos enfoques es de origen neoclásico: esto supone que hacen referencia a ella desde el punto de vista de la estructura de mercado. Es decir, que el análisis de la competencia se centra básicamente en el número de empresas que participan en el mercado y en cuál es su porcentaje de participación.

Se trata por tanto de una concepción estática de la competencia, en la medida en la que consiste en comparaciones entre un momento ‘a’ y otro momento ‘b’ del tiempo, pero sin reconstruir el proceso que permite el paso de ‘a’ a ‘b’. Esto es común a los tres enfoques, independientemente de que se considere una mayor o menor aproximación a situaciones de competencia perfecta o monopolio⁵⁵. Este concepto de competencia hace referencia precisamente a las características de la estructura del mercado en el que se

⁵⁴ Desde este análisis las distintas modalidades se plantean como alternativas. El carácter estático del modelo no permite incorporar consideraciones relativas a la relación entre las distintas modalidades a lo largo del tiempo. Un enfoque distinto en este sentido es el planteado por la teoría de la internacionalización del capital que hemos analizado anteriormente.

⁵⁵ Siguiendo a Guerrero (1995: 57-58), el elemento que unifica los dos planteamientos en cuanto a su concepción de la competencia, es que para ambas las empresas son coste-aceptantes, como consecuencia de la no consideración del cambio técnico. Esto guarda una estrecha relación con los fundamentos de la teoría de la firma expuestos anteriormente.

opera que generalmente se plantean a partir de su desviación con respecto a la situación que se define como de competencia perfecta⁵⁶.

Esta concepción estática de la competencia lleva a reducir los efectos contradictorios del proceso a una *falsa dicotomía* (Jenkins, 1989). Así, para la teoría de la internalización y el paradigma ecléctico, se destaca el carácter competitivo de las ET y como consecuencia de ello se justifica la necesidad y conveniencia de su presencia debido a que mejoran la competitividad de los países en los que se ubican.

Para otros (teoría del poder de mercado), las empresas son vistas como monopolísticas y por ello sus efectos son negativos en la medida en la que consisten en una reducción de la competencia. Es precisamente este último enfoque el que presta una atención mayor a aspectos relacionados con esta cuestión pero siempre desde esa perspectiva estática, sin incorporar una dimensión dinámica que permita entender el carácter contradictorio de la misma y la forma en la que esto se desarrolla.

b.3) Concepto de ventaja competitiva.

El trabajo de Hymer pone de manifiesto la importancia de las ventajas competitivas en el desarrollo de las ET. La relevancia de estas ventajas va a ser reconocida también por Dunning adaptándola a las críticas de la teoría de la internalización y dotándole así de un significado transcendental para entender el proceso de expansión de las ET. Sin embargo, y aunque se está de acuerdo en la relevancia de la ventaja competitiva como factor explicativo, no se considera acertado vincular su origen a la existencia de imperfecciones en los mercados. Las limitaciones que se planteen con respecto al concepto de ventaja competitiva estarán muy relacionadas con las del propio concepto de competencia, con el que indudablemente guardan una estrecha relación.

Teniendo en cuenta que para estos autores el origen de la ventaja competitiva está en la estructura imperfecta de los mercados, este concepto de ventaja se asocia con una consideración estática de la competencia. Partiendo de la imperfección existente en los mercados, se entiende que las ventajas competitivas son capacidades inherentes a las empresas derivadas precisamente de la existencia de esas imperfecciones (en un mundo de competencia perfecta no existirían empresas con ventajas competitivas frente a las demás) y que les dotan de superioridad en el mercado en el que operan.

Esto les lleva a plantear que, a través de la IED, dichas habilidades son transferidas a la economía receptora (siempre que opten por las medidas adecuadas, generalmente

⁵⁶ Una exposición más detallada de las diferencias entre los planteamientos clásicos y neoclásicos de la

relacionadas con la liberalización y desregulación). Sin embargo, más arriba se ha sugerido la necesidad de introducir una perspectiva dinámica al concepto de competencia a partir del cual la ventaja competitiva se entiende como algo dinámico que surge por la necesidad de hacer frente con éxito a la confrontación con otras empresas y que por tanto varía en función de la propia dinámica competitiva.

El interés no sólo por explotar una ventaja competitiva existente, sino también la necesidad de generar otras nuevas que permitan posicionarse favorablemente ante la presión competitiva, constituyen factores fundamentales en la dinámica de las ET.

En el caso del paradigma ecléctico, la forma de abordar la cuestión de la relación entre las ventajas competitivas de una empresa y las ventajas competitivas de un país resulta mecanicista y un tanto incoherente. Para este autor, de acuerdo a lo que él denomina “Investment Development Path” (IDP), el proceso de crecimiento de los países atraviesa básicamente cinco etapas en las que el papel de la IED es diferente y el tipo de ventaja competitiva desarrollado por las empresas nacionales también (Dunning y Narula, 1996).

Este planteamiento condiciona el tipo de ventaja competitiva de las empresas a la etapa de crecimiento concreto en la que se encuentra el país, sin considerar que en muchos casos y especialmente en algunos países y sectores, la evolución de una empresa y de sus ventajas competitivas no presentan una relación directa con la marcha de la economía, precisamente como consecuencia del proceso de internacionalización de la producción.

Por otra parte, se asocia el concepto de ventaja competitiva de la empresa con el de ventaja comparativa a nivel nacional. Esto resulta discutible en la medida en la que el primero hace referencia a una ventaja intrasectorial, que se considera ventaja absoluta y el segundo a una intersectorial (ventaja relativa). Es decir, que en la batalla entre empresas sí hay “ganadores” y “perdedores”, pero en la batalla entre países la competencia y la especialización productiva que se deriva de la misma resulta ser igualmente beneficiosa para todos (Fazeli, 1992: 92). Esto último hace referencia no sólo al comercio internacional, sino a la diferente distribución y participación de los países en el proceso de expansión de las ET. Frente a este planteamiento resulta necesario insistir en otro que ya ha sido expuesto con anterioridad y que se refiere al hecho de que no todos los países participan (y se benefician) por igual de dicho proceso.

b.4) Consideración de los factores de localización y del papel que juegan en el proceso de internacionalización.

Ya hemos señalado el carácter creciente de la importancia de estos factores en las teorías micro. También hemos comentado que es el paradigma ecléctico el que hace una mayor consideración de ellos no sólo para el análisis de las causas sino también de los efectos. Pero, aunque se considera acertada la importancia creciente que adquieren estos factores en la explicación, no se está de acuerdo con la conceptualización que se hace de los mismos. Pese a que se considera válida la propuesta de Dunning consistente en plantear la interrelación entre las ventajas de propiedad de la firma (sus características) con los factores o ventajas de localización, no se está de acuerdo con la consideración que se hace de los mismos. La crítica que se plantea en este sentido se basa fundamentalmente en dos aspectos:

i) Los factores de localización son incorporados y por tanto entendidos desde la óptica de la teoría neoclásica del comercio internacional. Por tanto los factores de localización no hacen sino referirse a la dotación de factores a partir de la cual surgen las ventajas comparativas de los países de acuerdo a la conceptualización que de las mismas se hace en la citada teoría del comercio. Han sido numerosas las críticas que tal concepto de ventajas comparativas ha recibido, por ello no se considera necesario incluir aquí una reflexión completa y detallada sobre la cuestión⁵⁷. Sin embargo sí es pertinente señalar algunas cuestiones de especial interés para esta tesis:

- A partir de una utilización de los factores de localización de acuerdo con la idea de las ventajas relativas, no es posible entender plenamente la existencia de ventajas competitivas de firmas extranjeras relacionadas con las ventajas comparativas de los países en los que se invierte.

“Porque, en efecto, si los modelos de la ventaja comparativa anteriormente descritos interpretasen adecuadamente la realidad del comercio internacional, no existiría un lugar –entiéndase, un lugar teórico- para el concepto de competitividad. O de forma más precisa, los sectores más competitivos habrían de coincidir con aquellos en los que el país gozase de ventaja comparativa. Los menores costos relativos en la producción de un determinado bien habrían de convertir al país en el principal proveedor de ese bien –por tanto, el más competitivo- en los mercados mundiales”. Alonso (1992: 63).

A partir de aquí se entiende que, de acuerdo al concepto de ventaja comparativa, serían empresas nacionales las que desarrollarían las propias ventajas relativas de su país y así

⁵⁷ Para tal efecto se puede leer Alonso (1992)

cada empresa sería “competitiva” en aquellos sectores en los que su país tuviera ventaja relativa. No se entendería así que un país cuya ventaja relativa fuese en sectores de utilización intensiva de mano de obra (por una mejor dotación de este recurso), tuviera empresas extranjeras invirtiendo precisamente en ese mismo tipo de sectores. Esto se justifica por la consideración de las ventajas comparativas como ventajas estáticas.

- Una segunda crítica, plantea la cuestión de si la especialización a partir del desarrollo de las ventajas comparativas resulta o no igualmente beneficiosa para todos, tal y como se deriva de la argumentación neoclásica. Ya se ha venido señalando la dificultad de aceptar tal planteamiento desde un punto de vista teórico y empírico. Sobre las implicaciones de esta crítica para el análisis de los efectos volveremos a ello al final del capítulo.

Además no todos los factores de localización constituyen en sí mismos una ventaja competitiva del país de cara a su comercio internacional. Las inversiones de empresas destinadas a acceder a nuevos mercados están fundamentadas en la existencia de un mercado más o menos atractivo en las economías receptoras lo cual no constituye en sí mismo una fuente de ventaja para el país en su especialización productiva y comercial aunque de forma indirecta pueda favorecer el desarrollo de tales ventajas.

ii) La segunda cuestión de gran importancia para el objetivo de esta tesis hace referencia al hecho de que, para estos autores, los factores de localización se consideran como algo dado, es decir, como algo exógeno a la decisión de internacionalizar la producción, afectando sólo a la ubicación geográfica de la misma. No se tiene en cuenta la relación que existe con las ventajas competitivas de la firma o con los costes de transacción.

Precisamente porque la internacionalización se ve como internalización de mercados a partir de la consideración de una única variable, los costes de transacción, no se considera que los factores de localización estén afectando a la propia decisión de invertir o no. Frente a esto se considera que, en muchos casos, la existencia de ventajas de localización afecta no sólo a la ubicación geográfica de las inversiones, sino a la propia decisión de invertir, o mejor dicho de expandirse la ET y a la forma que esta expansión adopta. Esto es, que si por ejemplo no existieran diferenciales en las productividades y en los costes salariales en los distintos países las inversiones que tienen como objetivo el aprovechamiento de estas diferencias no tendrían sentido. La existencia de determinados factores de localización, de determinadas características de las economías receptoras frente a las inversoras, están íntimamente relacionadas con la propia existencia del proceso de internacionalización en algunos sectores.

En otros casos, el desarrollo de determinados factores de localización surge de manera funcional al proceso de internacionalización no sólo favoreciéndolo sino, a veces incluso, haciéndolo posible. Esto es lo que ha ocurrido con los procesos de liberalización y privatización de algunos sectores que se han venido internacionalizando de manera significativa en los últimos años. Se puede considerar que en estos casos los factores de localización son generados por las propias tendencias internacionalizadoras de la economía y de cada sector/es -e incluso empresas- particulares.

b.5) Análisis de los efectos.

Con respecto a esta cuestión pueden señalarse dos críticas fundamentales que por ahora sólo se van a enunciar ya que serán abordadas con mayor detalle en el capítulo 3. La primera cuestión hace referencia a la vinculación directa que se establece entre la mejora de la eficiencia por parte de la ET y la mejora del bienestar social de las economías receptoras e incluso de la economía mundial en general.

La segunda cuestión hace referencia a las variables utilizadas para analizar el impacto y a las conclusiones que sobre ellas se formulan con independencia de las características particulares de cada economía.

Una vez terminada la revisión que se había propuesto de un conjunto seleccionado de teorías acerca del fenómeno de la expansión de las ET, se abordará en el siguiente apartado la tarea de plantear los elementos que van a servir de soporte en la investigación de dicho fenómeno. Es decir, aquellos aspectos que desde la revisión que se acaba de exponer se sugiere que han de ser tenidos en cuenta para un análisis del fenómeno planteado

2.2. Balance del debate teórico

Al inicio de este capítulo se había planteado la existencia de dos enfoques distintos a la hora de analizar el proceso de internacionalización del capital o el fenómeno de la expansión de las ET⁵⁸. A partir de ahí se sugirió la necesidad de analizar los planteamientos más representativos de unos y otros enfoques. En concreto la discusión

⁵⁸ En estos momentos ya es posible comprender que ambas expresiones responden a enfoques distintos desde los que analizar el fenómeno. Dado que como veremos más adelante un análisis de los efectos requiere de una especial atención a la perspectiva empresarial del mismo en la tesis se ha optado por plantear la cuestión en términos de la expansión de las ET. Sin embargo esto no significa que en ocasiones, y siempre que el contexto así lo requiera, se utilice el término internacionalización del capital (generalmente en su modalidad productiva). Por otra parte es importante señalar que la expresión “expansión de las ET” ha sido y seguirá siendo utilizada aludiendo a la dimensión productiva de dicha expansión, es decir, expansión de las actividades productivas de las ET.

se planteó en torno al carácter complementario o alternativo de los distintos enfoques y su validez para proporcionar un marco que permita la interpretación del fenómeno en cuestión de acuerdo a los objetivos de la tesis. Por tanto, en este apartado y como corolario de toda la exposición anterior nos proponemos abordar estos objetivos.

Para ello, en primer lugar se presentan de forma resumida las principales diferencias entre unos enfoques y otros. A continuación se presentan los planteamientos de algunos autores que se han preguntado también por la complementariedad de los distintos enfoques y se concluye acerca de esta cuestión. Por último se expone una propuesta sobre el fenómeno de la expansión de ET.

2.2.1. Divergencias y complementariedades entre los distintos enfoques

Una relación de estos elementos se puede apreciar en la Tabla 2.1, pero resulta importante destacar dos cuestiones:

1. Para el enfoque basado en una perspectiva empresarial, el sujeto de análisis lo constituye la empresa entendida como “unidad económica de producción encargada de combinar los factores o recursos productivos, trabajo, capital y recursos naturales, para producir bienes y servicios que después se venden en el mercado”⁵⁹. Esto supone destacar la idea de la empresa como unidad organizativa de unos factores de producción con el objetivo de producir bienes para venderlos. Por el contrario para los autores centrados en la dinámica global del capitalismo, el sujeto de análisis lo constituye el capital, en la acepción utilizada por estos autores. Este concepto plantea dos diferencias con respecto al de empresa: en primer lugar, el capital es entendido como una relación social. En segundo lugar, se hace referencia al capital global de la economía o al capital global de una rama o sector industrial y no a los capitales específicos.

2. La consideración de la competencia en términos estáticos (estructura de mercado) por parte de los enfoques basados en la perspectiva empresarial frente a una consideración dinámica (rivalidad) por parte de la teoría de la internacionalización del capital.

⁵⁹ Ver Mochón (1990: 163)

Tabla 2.1. Teorías sobre empresas transnacionales: principales diferencias

CATEGORÍAS	Perspectiva empresarial	Dinámica global del sistema
Enfoque	Individualismo	Holismo
Objeto de estudio	Empresa	Capital
Punto de partida	Mercados imperfectos: - Factores de localización - CT (mercados imperfectos)	Extracción de plusvalía
Concepto de competencia	Estática	Dinámica
Concepto de empresa	Organización para el intercambio	Capital como relación social
Efectos	Competitividad-eficiencia	Extracción del excedente

Fuente: elaboración propia

En cuanto al carácter complementario o alternativo de los distintos enfoques planteados lo primero que hay que señalar es que plantear esto tiene sentido en la medida en la que se ha sugerido que los distintos enfoques proporcionan aportes válidos para la comprensión del fenómeno, pero a la vez ciertas limitaciones. Éstas se derivan generalmente de una consideración parcial de los elementos que intervienen en el mismo. Por ello, en algunos casos se plantea que, aunque desde un punto de vista formal el desarrollo pudiera ser correcto, resulta incompleto, al menos de cara al objeto de estudio de esta tesis que es el análisis de los efectos.

Las diferencias entre las distintas teorías a veces provienen, sencillamente, de que tratan de responder a preguntas diferentes que las lleva a focalizar su atención en aspectos distintos de la realidad o en modalidades concretas del proceso. Algunos autores llegan a cuestionar que efectivamente se pueda hablar de una teoría sobre esta cuestión, ya que consideran que responde a un conjunto de factores muy amplios que unidos configuran situaciones distintas en cada caso y por lo tanto no homogeneizables por la teoría⁶⁰. Por el contrario aquí se plantea una posición más cercana a la de los autores que han considerado la posibilidad de aproximarse desde un punto de vista teórico al fenómeno para mejorar su comprensión y para poder avanzar a priori algunos elementos relativos a los efectos que produce.

Dicho esto se retoma la idea del carácter parcial de algunas teorías. Ésta es una cuestión que indudablemente afecta al análisis de muchos fenómenos económicos y que en este caso, como en otros, se puede constatar por una marcada tendencia hacia un cierto eclecticismo especialmente en los desarrollos más recientes. Ejemplos de ello los encontramos en autores como Dunning (tal vez el más claro, aparentemente, dado que denomina a su paradigma “ecléctico”), Pitelis, Buckley, o los españoles Alonso y Rialp i Criado. Cuando estos autores llevan a cabo sus propuestas de síntesis lo que intentan

en definitiva es agrupar bajo un único conjunto de relaciones preguntas diferentes. A partir de la respuesta dada a todas ellas tratan de evitar la parcialidad de las teorías existentes.

Lo que se plantea, en cierta medida, es una integración de preguntas y respuestas. Por ejemplo Dunning (1979, 1992) sugiere que cada una de sus tres condiciones necesarias, sus ventajas, provienen de distintas teorías y responde a preguntas diferentes (¿por qué?, ¿cómo?, ¿dónde?). Alonso (1992) propone “buscar un puente entre los aspectos más fecundos de ambas aportaciones”, refiriéndose a la teoría de la internalización que explicaría el porqué y a la teoría de las fases de desarrollo que explicaría el cómo. Rialp i Criado (1999: 126), en la misma línea que Alonso, señala que “ninguna de las aportaciones o enfoques individualmente considerados permiten explicar en toda su extensión, la compleja naturaleza de la internacionalización empresarial. Sin embargo una consideración conjunta y, en muchos aspectos, complementaria de los mismos facilita enormemente la comprensión del fenómeno. Se obtiene así una visión menos parcial, y sí más integradora, del proceso de internacionalización...”. Buckley (1990: 658) plantea una propuesta de síntesis entre los planteamientos de Hymer y los de la teoría de la internalización.

Por último Pitelis sugiere la complementariedad de lo que el denomina enfoques de oferta (básicamente los que aquí han sido considerados enfoques basados en una perspectiva empresarial) que responden al cómo, con los enfoques de demanda (enfoques basados en la dinámica global del capitalismo) que responderían al porqué.

Existe un elemento diferenciador de esta última propuesta con respecto a las demás. Como se vio al analizar el caso de Dunning (y que se puede hacer extensivo a otras propuestas) la integración se hace sobre la base de la existencia de supuestos de partida, básicamente, comunes. En este caso el resultado puede ser más o menos brillante (en la medida en la que de la integración surja una nueva y mejor comprensión del fenómeno) pero es, en cualquier caso, coherente. Sin embargo no se puede decir lo mismo de la propuesta de Pitelis ya que lo que plantea es integrar teorías que parten de supuestos que, en algunos casos, resultan contrarios. Por ello, la propuesta carece de claridad con respecto a cuáles son realmente los factores determinantes. El problema no deriva de la integración de las distintas perspectivas de análisis ya que se ha sugerido que esto es deseable, sino que eso se hace sin tener en cuenta la existencia de elementos concretos dentro de las distintas perspectivas que son incompatibles. Es decir, se pueden integrar

⁶⁰ Ver Fieldhouse en Teichova et al (1990); Nussbaum (comp) (1990: cap. 1)

distintas perspectivas pero habrá que aclarar cuál es el concepto de competencia que se tiene, de ventaja competitiva o de factor de localización.

Partiendo de la consideración de que es necesario un enfoque sistémico para el análisis de los fenómenos económicos, se considera que, efectivamente, es oportuno integrar ambos tipos de enfoques. Sin embargo, tal y como están formulados los distintos planteamientos resultan tener elementos difíciles de compaginar. De ahí que la propuesta que se plantea se centre en integrar las dos dimensiones del fenómeno para tratar de superar las limitaciones que ambos presentan, pero redefiniendo algunos conceptos con criterios que permitan mantener cierta coherencia.

La adopción de un enfoque sistémico implica en palabras de Palazuelos (2000: 129) considerar lo siguiente:

“De un lado, los hechos económicos son de naturaleza fundamentalmente colectiva, por lo que las categorías y la perspectiva del análisis deben asumir preferentemente la visión global que caracteriza al estilo sistémico. Pero, como señala Bunge (1972), esa visión global, en la que la totalidad constituye una entidad distinta a la agregación de los elementos que la componen, no significa la anulación de los factores de agregación ni la ignorancia del significado de las partes componentes. Por esa razón, frente a planteamientos holísticos rígidos, la propuesta sistémica admite que también se elaboren análisis en torno a unidades microeconómicas”.

Para el caso concreto que nos ocupa que se refiere al análisis de los efectos de la expansión de las ET en una economía específica no será posible extraer conclusiones relevantes desde un planteamiento que se quede únicamente en esa visión global. Por el contrario, en este caso se hace especialmente necesario recurrir al análisis de *las unidades microeconómicas*. Sólo así será posible profundizar en los elementos y variables relevantes para la comprensión de las características y el significado que las actividades de determinadas ET tienen en una economía concreta.

2.2.2. Una interpretación sobre la expansión de empresas transnacionales: la dinámica del sistema y la perspectiva empresarial

Teniendo esto presente, a continuación se presenta una propuesta interpretativa para la comprensión del fenómeno en cuestión. A través de ella se articulan los distintos elementos que se consideran necesarios para la comprensión del fenómeno que nos ocupa y más particularmente para el estudio de su impacto en una economía.

1. En primer lugar, no se puede entender el proceso de expansión de las ET al margen de la dinámica de desarrollo de la economía capitalista en su conjunto y de los

principales elementos o tendencias que configuran dicho desarrollo. En este sentido, el proceso de internacionalización es entendido como uno de esos elementos que configuran la evolución de la economía mundial y que es afectado por la misma. Es, por tanto, un proceso inherente a la propia dinámica de desarrollo capitalista relacionado bidireccionalmente con otras tendencias propias del sistema tales como la concentración y centralización de capital, el desarrollo desigual, etc. Esta tendencia de internacionalización está motivada por los diferenciales en la tasa de beneficio y por la lógica expansiva y acumulativa del sistema.

De acuerdo con una consideración de la economía mundial como sistema, las “leyes” de funcionamiento de tal sistema entendido globalmente no son aplicables en términos exactos a cada una de sus partes⁶¹. Sin embargo, para comprender los fenómenos es necesario atender tanto a la evolución del sistema en su conjunto como a la de sus distintos componentes y a las interrelaciones que se establecen.

Esto significa que para comprender la expansión de las ET es necesario considerar el proceso de internacionalización enmarcado en la dinámica de evolución del propio sistema. Y esto a pesar de que para analizar la materialización específica que adopta el proceso de expansión de empresas concretas sea necesario atender a otros elementos que nos permitan comprender los objetivos y estrategias específicas adoptadas en cada caso.

El aporte de la teoría de la internacionalización del capital es esencial para comprender que el fenómeno entendido globalmente no es casual, sino que responde a una lógica específica relacionada con la existencia de un sistema capitalista y que es necesario una comprensión del proceso a nivel mundial y sectorial. En el análisis de caso esta panorámica mundial y sectorial se propone como punto de partida para el estudio de la actuación de las distintas empresas.

Esta tendencia inherente al sistema, se materializa en cada momento histórico en formas determinadas en función de su propia evolución y la de otras tendencias de la economía mundial afectadas por y que afectan a la misma. Un análisis de dichas tendencias y de la forma específica que el proceso de internacionalización ha adoptado desde la década de

⁶¹ Como señala Rolando García, “la *evolución* del sistema responde a una dinámica que difiere de las dinámicas propias de sus componentes” (Leff, 1994: 94). Esto no implica que existan lógicas diferentes, por el contrario la lógica es común pero puede adquirir dinámicas diferentes cuando es aplicada al sistema global o a alguna de sus partes individuales. En definitiva, la lógica de acumulación del sistema capitalista es la misma que la de las empresas que lo conforman pero en un momento determinado sus dinámicas no tienen por qué coincidir. Puede que el sistema en su conjunto atraviese una etapa clara de expansión e internacionalización mientras que un sector o empresa particular presente una dinámica contraria.

los 80 se incluye en el capítulo 4. En éste, el fenómeno se aborda desde una perspectiva más teórica y abstracta, dejando para el citado capítulo la forma concreta que adopta dicho proceso.

2. Partiendo de lo anterior, el siguiente paso será profundizar en la dinámica específica de las empresas que determina la existencia de características diferenciadoras en cada caso. El principal aporte que se puede extraer de los enfoques basados en una perspectiva empresarial es considerar que una comprensión del fenómeno de la expansión de las ET implica responder básicamente a dos preguntas: ¿por qué una empresa concreta tiende a crecer y expandirse hacia el exterior? ¿Cuáles son los elementos que condicionan el sentido geográfico de dicha expansión?

La respuesta a ambas preguntas se halla en el concepto de ventaja competitiva y en el de ventaja de localización respectivamente. Ambos nos permiten entender por qué son unas empresas y no otras las que se internacionalizan, por qué lo hacen, cómo lo hacen, etc. Sin embargo, el contenido de ambos conceptos que aquí se adoptará difiere en cierta medida del planteado por estos enfoques.

Empezando con el primero de ellos está claro que el proceso de expansión de las ET hay que entenderlo dentro de la propia dinámica de crecimiento de la empresa, de la que forma parte. Es la expansión internacional de cada una de las empresas la que va configurando el proceso de internacionalización del capital en su conjunto, pero es a la vez la existencia de este proceso como tendencia inherente a la evolución del sistema capitalista la que condiciona la citada expansión internacional de cada empresa.

Teniendo en cuenta esto, para comprender la expansión llevada a cabo por las empresas más allá de las fronteras nacionales es importante partir de la comprensión del proceso de desarrollo/crecimiento de la misma, ya que la internacionalización es una parte, cualitativamente diferente, de dicho proceso. Aunque ya han sido señaladas cuestiones relacionadas con la importancia de la búsqueda de la mayor tasa de beneficio, centrar en esta variable la cuestión resulta insuficiente. Por ello surge la idea de plantear una teoría de la empresa que nos de respuestas al problema de la internacionalización.

En este sentido, destacan los desarrollos realizados por autores institucionalistas que han sido aplicados al caso de las ET a través de la teoría de la internalización y que plantean los CT como elemento dinamizador del proceso de desarrollo de la empresa. Al constatar las limitaciones de este planteamiento, se han sugerido dos cuestiones a tener en cuenta: primero, la necesidad de incorporar el cambio técnico y los costes de producción en el análisis de la toma de decisiones por parte de las empresas; segundo, incorporar una concepción dinámica de la competencia que se configure además como

elemento dinamizador del proceso de desarrollo de la empresa y de su aplicación para el caso de la internacionalización⁶².

Lo que se plantea es considerar que las decisiones empresariales no son simplemente cuestión de minimización de costes y más concretamente de CT. Es realmente desde una conceptualización dinámica de la competencia desde donde cobra sentido la idea de ventaja competitiva de las empresas, que constituye un elemento clave en el análisis del proceso de internacionalización y en el de sus efectos.

¿Qué se entiende por ventaja competitiva y qué papel juega en el proceso de expansión de las ET? Se asume la definición ya planteada anteriormente que la considera como una cualidad o aptitud de la empresa que la coloca en una posición de superioridad con respecto a las otras empresas con las que compete. La ventaja competitiva de una empresa es algo que se origina por la lucha competitiva, por la necesidad de tener éxito en dicha confrontación y será además un elemento clave en la dirección del proceso de crecimiento de la empresa.

Tras la existencia de esas ventajas competitivas como consecuencia de la competencia, se configuran estructuras de mercado oligopólicas que a su vez facilitan un mayor desarrollo de dichas ventajas. De ahí que la ventaja competitiva de la firma esté sometida a un proceso de cambio y de adaptación al entorno competitivo, dinámico y cambiante a su vez. Esto sugiere que las capacidades competitivas de una empresa están referidas al ámbito competitivo en el que opera. De ahí que una empresa que disponga de una ventaja competitiva en un determinado mercado, o frente a unos determinados competidores, no tenga porque hacer gala de ella en otro contexto competitivo diferente.

Es decir, el hecho de que una ET tenga una capacidad, por ejemplo tecnológica, superior a una serie de competidores en un determinado mercado, no significa que tenga por qué “utilizar” esa misma capacidad en otro contexto con otros competidores distintos. La especificación del ámbito competitivo es importante para poder valorar la extensión y el significado de la cuestión relativa a la transferencia de dichas ventajas competitivas a las economías receptoras, que generalmente suele ser el punto central de algunos de los planteamientos a la hora de valorar los efectos.

Un concepto de ventaja competitiva que parte de una concepción dinámica de la competencia y no de la imperfección en los mercados, permite resolver mejor la cuestión de por qué las empresas no utilizan todas sus capacidades por igual en distintas

⁶² Blaug (1980: 207) plantea la idea de interdependencia que surge como consecuencia de la competencia entendida en sentido dinámico, y que hace referencia a las decisiones empresariales tomadas como simple

economías. Permite además entender que las ET se expanden no sólo para explotar su ventaja competitiva sino para mantenerla o para obtener nuevas ventajas competitivas. El análisis del proceso a nivel sectorial será fundamental para comprender la situación particular de cada empresa.

Aclarado esto es importante señalar además el papel que la ventaja competitiva de la firma juega en el proceso de internacionalización. Como se ha dicho la ventaja competitiva es un elemento clave en la dirección del proceso de crecimiento de la empresa, es decir que la expansión (internacional) irá orientada al desarrollo y afianzamiento de la ventaja competitiva, en definitiva al fortalecimiento de la posición ante los competidores. Por tanto, la ventaja competitiva no es sólo una condición necesaria sino que constituye en sí misma el objetivo perseguido en el proceso.

3. Hasta el momento se ha hecho referencia a cuestiones relacionadas con la comprensión del proceso de internacionalización de la producción desde la perspectiva de la dinámica de desarrollo capitalista. También se han mencionado los elementos que desde el punto de vista de la empresa como agente que lleva a cabo este proceso deben ser tenidos en cuenta. Queda por último plantearse qué papel juegan los propios países (receptores) en el proceso de expansión de las ET, es decir, como influyen en la atracción de IED u otras modalidades de internacionalización de la producción. Esto hace referencia a lo que algunos autores han venido denominando factores o ventajas de localización.

Estos factores o ventajas de localización varían de unos países a otros en gran parte como resultado de la tendencia histórica del sistema capitalista a un desarrollo desigual no sólo dentro de cada una de las economías, sino entre unas y otras. Esto es lo que explica a grandes rasgos que para unos países el principal factor de localización lo constituya la abundancia de mano de obra y bajos costes salariales mientras que para otros lo es el acceso a activos tecnológicos. En un mundo imaginario que no se caracterizase por el desarrollo desigual entre países, determinadas estrategias de internacionalización llevadas a cabo por las ET no tendría cabida simplemente porque se trata de estrategias orientadas a aprovechar las diferencias existentes. Se trata de inversiones orientadas a la reducción de costos laborales o al acceso a activos tecnológicos. Estas diferencias no son estáticas ni vienen dadas sino que son resultado de la dinámica del sistema.

Por factores de localización no deben ser entendidos sólo aquellos aspectos que *directamente* motivan la expansión de las ET hacia una economía, sino que desde una

reacción ante las decisiones de los competidores.

perspectiva más amplia pueden incluirse todos aquellos aspectos que afectan a las características que adopta el proceso de expansión. Por poner un ejemplo tomado del análisis de caso, en la expansión de la actividad maquiladora de Guatemala se han considerado tradicionalmente como factores de localización los bajos costes salariales y el acceso al mercado de EEUU. Efectivamente éstos han sido factores que han influido directamente en el surgimiento de la actividad y la expansión de ET en el país en dicho sector. Sin embargo, aspectos tales como los incentivos fiscales o los requisitos de la “producción compartida” han condicionado, junto con los factores de localización *directos*, la forma en que se ha producido el desarrollo de dicha actividad y sus efectos.

Ya fueron señaladas en su momento las críticas que suscita una consideración de los factores de localización a partir de su asimilación al concepto de ventaja relativa. A partir de aquí se cuestionan los argumentos planteados, especialmente por el paradigma ecléctico que señalan que, en la medida en la que las ventajas competitivas de la firma estén relacionadas con los factores de localización permitiendo un mayor desarrollo de las ventajas relativas de los países, el impacto será positivo.

Tras las críticas señaladas es difícil sostener un planteamiento que *establezca a priori* un impacto positivo relacionado con la explotación de las ventajas relativas de los países. Por el contrario, desde una concepción de las ventajas entendidas como absolutas, se entiende que existe una asimetría en tales ventajas en la medida en la que favorecen una dinámica desigual en la forma de inserción externa de las distintas economías⁶³. El impacto será positivo en este sentido siempre y cuando se permita alterar la distribución de tales ventajas, lo cual en definitiva supone una modificación del patrón de inserción exterior⁶⁴.

Además, la configuración de unas determinadas ventajas absolutas en el país receptor va a ser fundamental en cuanto a la influencia que ejercen sobre las inversiones que se realicen en el país, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. Como fue

⁶³ Alonso (1992: 68-69) señala que existen básicamente dos mecanismos a través de los cuales se “renueva la ventaja absoluta en el tiempo”: el primero hace referencia a la diferente elasticidad-renta de los bienes que beneficia a los productos industriales favoreciendo un mayor dinamismo de sus exportaciones (lo que ha sido llamado productos “ganadores” y “perdedores” en la dinámica del comercio mundial); el segundo hace referencia a las disímiles capacidades tecnológicas de los países, que dota de ventaja absoluta al país innovador.

⁶⁴ Esto no significa que un cambio de este tipo vaya a ser la solución para todos los problemas de ciertos países. Una propuesta demasiado simplista con respecto a esta cuestión lleva a proponer la exportación del modelo desarrollado por algunos países asiáticos hacia otras regiones, particularmente América Latina, sobre la base del cambio en el patrón y la orientación exportadora sin tener en cuenta la importancia de otros elementos. Aunque sin duda hay aspectos de interés en este modelo, las diferencias histórico-estructurales y las propias limitaciones del modelo asiático plantean interrogantes sobre la viabilidad y la validez de proponer la exportación del mismo.

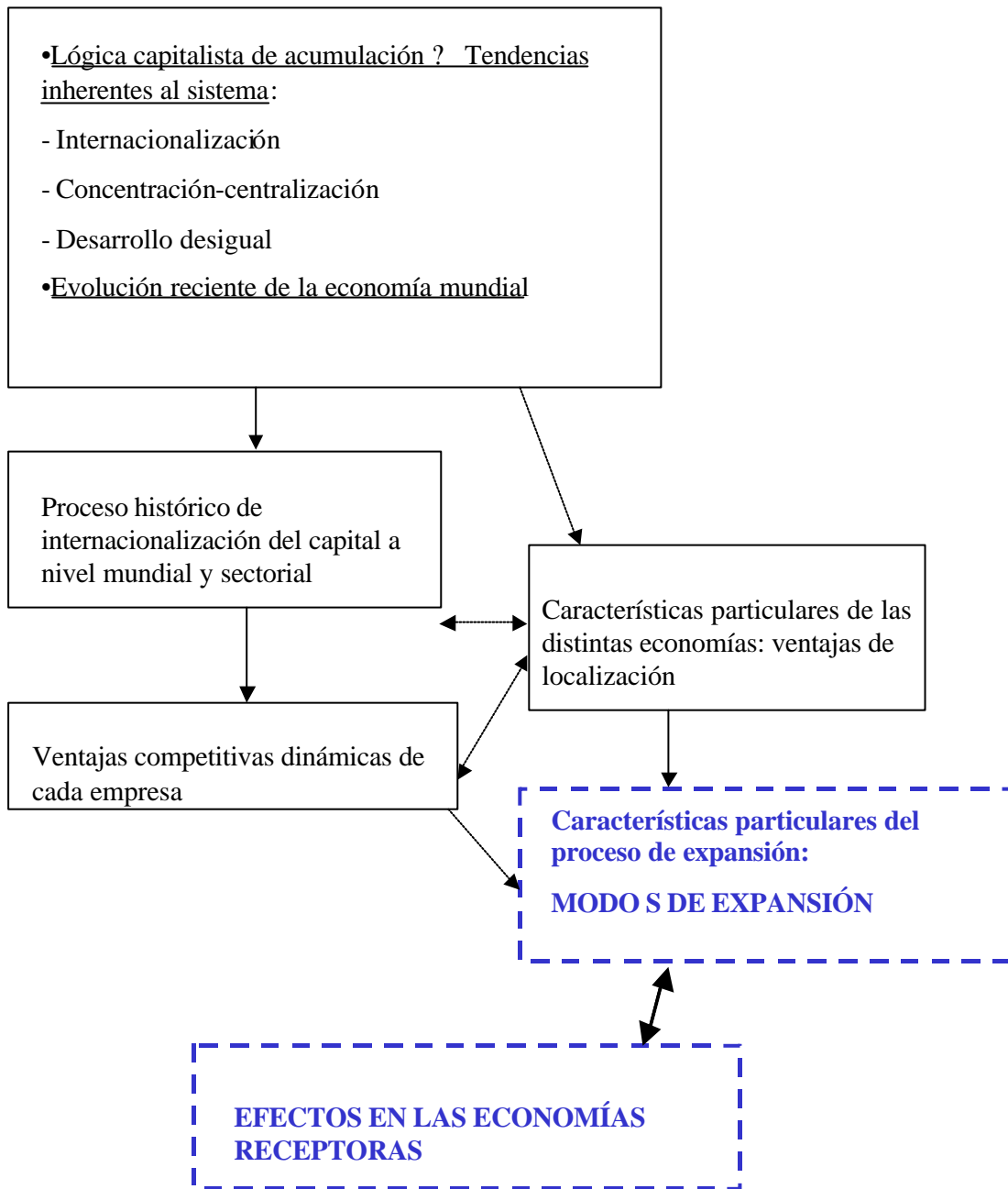
señalado anteriormente, los factores de localización no afectan sólo a las decisiones de dónde invertir, sino que, en ocasiones, también condicionan la propia decisión de si invertir o no y de cómo hacerlo. En este sentido los factores de localización resultan un elemento endógeno al propio proceso de expansión de las ET en la medida en la que condicionan el desarrollo de sus ventajas competitivas y por ello, en definitiva, su proceso de crecimiento y expansión internacional. Hay que tener en cuenta también que las “necesidades” de las distintas empresas de acuerdo a la lógica de internacionalización a nivel mundial y sectorial van configurando a su vez el desarrollo de algunos factores de localización. Es decir, existe una reciprocidad en la evolución de ambos elementos⁶⁵.

Todo esto sugiere que no todos los factores de localización juegan el mismo papel en el proceso de atracción de ET hacia una economía ni en las consecuencias que se deriven de la llegada de la misma. No es lo mismo que una empresa invierta en un país atraída por la amplitud de su mercado, por los procesos de privatización, por el alto grado de desarrollo tecnológico del país o por el bajo coste de la mano de obra fundamentado en bajos salarios y malas condiciones laborales.

El capítulo comenzó planteando que para poder abordar el análisis de los efectos de la expansión de ET era necesario comprender el porqué y el cómo del proceso. La revisión de teorías ha permitido mostrar una interpretación de este fenómeno. De forma muy sintética esta interpretación parte de la lógica acumulativa del sistema en la que se integra la dinámica internacionalizadora de cada empresa influida por su ventaja competitiva y por las ventajas de localización de los distintos países (Ver figura 1). Esto significa que para cada realidad histórica concreta el proceso se concreta en un modo de expansión y unos efectos determinados. Estos pueden diferir más o menos de unos casos a otros (capítulo 3) pero lo que es indudable es que será necesario atender a las características del proceso para poder comprenderlos. A partir de estas conclusiones, en el capítulo 3 se presenta una propuesta concreta para analizar los efectos en una economía, la guatemalteca. Se explicará también la importancia que tienen las particularidades de una economía para realizar este tipo de análisis.

⁶⁵ Un claro ejemplo de esto se observará al analizar el desarrollo de la actividad textil de tipo maquiladora en Guatemala: el desarrollo de zonas francas y de incentivos fiscales, importantes factores de localización en este sector, resultan ser resultado de las demandas de ET.

Figura 1: LÓGICA DE EXPANSIÓN DE LAS ET



Fuente: Elaboración propia.

3. EL ANÁLISIS DE LOS EFECTOS EN LAS ECONOMÍAS RECEPTORAS.....	87
3.1. Propuesta analítica para el estudio de caso: elementos teóricos y metodológicos	87
3.1.1. Planteamiento general.....	87
3.1.2. Otros elementos de referencia	97
3.2. Estrategias y modalidades empresariales: efectos en las economías receptoras (variable empresa)	101
3.2.1. Estrategias	101
3.2.2. Modalidades.....	111
3.3. Las economías subdesarrolladas y su significado para el análisis de los efectos (variable país)	117
3.3.1. Principales características de las economías subdesarrolladas	117
3.3.2. Vínculos con el proceso de expansión de las empresas transnacionales y sus efectos	119

3. EL ANÁLISIS DE LOS EFECTOS EN LAS ECONOMÍAS RECEPTORAS

Dado que el objetivo de esta tesis es analizar los efectos de las ET en la economía guatemalteca, la primera pregunta que se planteó es qué se puede saber a priori sobre esos efectos. En el capítulo anterior la conclusión a la que se llegó es que los efectos no son los mismos en todos los casos y que están relacionados con las características particulares que adopta el proceso en cada caso. Además, se planteó que para analizar dichas características hay que partir de la lógica del proceso, desde su comprensión dentro de la dinámica del capitalismo, y en ella integrar la dimensión empresarial. Esto permite identificar unas variables a partir de las cuales caracterizar la expansión de ET y comprender los efectos que de ella se derivan. Se trata de las estrategias y modalidades, variables que más adelante serán definidas y caracterizadas.

La existencia de elementos particulares dentro de cada realidad histórica no significa que cada país, sector o ET responda a una casuística tan específica que no sea posible establecer unos elementos teóricos, metodológicos e incluso empíricos que sirvan de punto de partida para el análisis de caso. Este será el objetivo fundamental del capítulo

3.1. Propuesta analítica para el estudio de caso: elementos teóricos y metodológicos

En este apartado se incluye una propuesta que establece las distintas variables a tener en cuenta para el análisis de los efectos así como otros elementos de carácter teórico y metodológico

3.1.1. Planteamiento general

La conclusión a la que se llegó en el capítulo anterior es que la lógica de expansión de las ET se explica a partir de la consideración de elementos relativos a la propia dinámica del sistema a escala mundial y, dentro de ella, más específicamente a cuestiones relacionadas con el proceso de desarrollo de la empresa y con la características propias de las distintas economías que afectan dicho proceso. Así, para cada realidad histórica específica la expansión de ET adquiere características determinadas que son las que van a permitir comprender los efectos generados en las economías receptoras.

Este planteamiento es además totalmente acorde con el enfoque sistémico que se pretende adoptar ya que éste sugiere una heterogeneidad de casos a partir de la lógica fundamentada en la interacción de los distintos elementos del sistema económico

capitalista mundial. Esto es precisamente lo que se trata de reflejar con este planteamiento.

La pregunta fundamental que se plantea para el desarrollo de esta investigación es la de cómo abordar desde un punto de vista teórico, metodológico y empírico el análisis de los efectos de la expansión de ET en una economía concreta. Ésta es realmente la pregunta más general existiendo otras, que se plantearán en los apartados siguientes y que sucesivamente nos van aproximando al objeto de estudio específico: los efectos de la expansión de las ET en la economía guatemalteca en el periodo actual.

Lo que se pretende, por ahora, es dar respuesta a la primera pregunta. El alto grado de generalidad de la misma condicionará el grado de generalidad de la respuesta pero sirve como base para abordar el análisis de caso. Aunque no sea posible concluir sobre los efectos de las ET en todas las economías (ni siquiera en todas las economías con características similares a la guatemalteca), sí es posible plantear una serie de cuestiones que deben ser tenidas en cuenta para abordar este tipo de análisis y que marcan una diferencia con respecto a otros trabajos.

La propuesta para el análisis de los efectos parte de una premisa fundamental: considerar que los mismos dependen del tipo de expansión concreto adoptado por las ET en cada realidad específica. Esto, aunque parezca una obviedad plantea una clara diferencia con respecto a muchos de los planteamientos revisados en el capítulo anterior. La mayoría de ellos no plantean esta cuestión a priori sino que consideran los efectos positivos o negativos de forma homogénea sin prestar la suficiente atención a las diferencias que se derivan de las distintas empresas y países. Aunque en los análisis de caso, especialmente en el trabajo de Dunning, sí se incorporan estas cuestiones, desde un punto de vista teórico la mayoría de los análisis siguen sin incorporarlas.

Este “tipo o modo de expansión” se define como la forma particular que adopta el proceso en las distintas economías y en diferentes momentos de la historia. Va a depender de aquellos elementos que permiten establecer la lógica del proceso y que, en definitiva, hacen referencia a dos tipos de variables:

- 1) Por una parte, variables relacionadas con la *empresa*, articuladas a través de la búsqueda y explotación de ventajas competitivas.
- 2) Por otra parte, variables relacionadas con el *país receptor* y que se concretan en los llamados factores de localización.

Es decir, que a partir de las ventajas competitivas y de los factores de localización propios de cada situación –y cambiantes en función de la propia evolución del sistema

capitalista- se articulan las características particulares de un proceso de expansión determinado que es el que condiciona el resultado del mismo⁶⁶.

La caracterización de este modo de expansión y su materialización para cada situación particular se realiza a través de las estrategias y modalidades concretas adoptadas por las ET en su dinámica internacionalizadora. Este planteamiento significa darle protagonismo a la ET como sujeto concreto y no considerar sólo el fenómeno en su conjunto.

Estas estrategias y modalidades son las que definen la forma en que las distintas economías se integran al proceso de internacionalización y van a depender de la búsqueda de ventajas competitivas por parte de las firmas y de las ventajas de localización de los países. Es decir que aunque el concepto de tipo de expansión tenga como sujeto a la ET, no está condicionado sólo por variables relacionadas con la propia empresa, sino también con variables relativas al país en el que se instala la ET.

Puede surgir la pregunta de si todas las características de los países receptores están de una forma u otra recogidas en la idea de modo de expansión. Dos aspectos pueden aclarar esta cuestión. En primer lugar se han definido los factores de localización en un sentido amplio incluyendo no sólo lo que directamente atrae la llegada de ET sino otros aspectos que no influyendo en la decisión inicial condicionan también las estrategias y modalidades de las ET (por ejemplo, la falta de insumos nacionales condiciona la propensión importadora frente al establecimiento de vínculos intersectoriales o el bajo consumo eléctrico rural influye en la concentración de las plantas generadoras de energía eléctrica en las zonas urbanas).

En segundo lugar, los factores de localización no ejercen su influencia en las decisiones tomadas por las ET sólo en el momento inicial de la inversión, sino a lo largo de todo el periodo en el que la ET esté operando en el país. Habrá aspectos que en un principio la empresa no haya tenido en cuenta, tal vez porque ni siquiera se han producido y a los que sin embargo vaya teniendo que adaptar sus decisiones una vez que ya esté operando en el país. Esto es lo que ocurre cuando se desencadenan crisis económicas, estallidos sociales o acuerdos comerciales que alteran la situación inicial con la que se encontró la

⁶⁶ Se han consultado una serie de estudios empíricos que desde una perspectiva econométrica avalan este planteamiento. La mayoría de ellos tratan de analizar el impacto de la IED en alguna variable económica específica (crecimiento, inversión, desarrollo tecnológico, etc.). En todos los trabajos consultados se presentaba como una de las principales conclusiones la necesidad de considerar determinadas características, bien de los países, bien de las empresas, para poder establecer resultados concluyentes en cuanto al vínculo entre las variables. (Agosin y Mayer, 2000; Bailliu, 2000; De Melo, 1999; Borensztein et al. 1998)

ET. El proceso de adaptación no es inmediato y está condicionado por la orientación de la inversión en ese país y por la estrategia global de la ET.

Este planteamiento permite comprender que el “modo de expansión” es, en sí mismo, un concepto dinámico y cambiante a partir de la propia evolución de la economía mundial y de las economías receptoras y que, por tanto, los efectos que se produzcan podrán ser también variables. Desde esta perspectiva, resultará posible hacer ciertas generalizaciones sobre los efectos en la medida en la que sea posible hacerlas sobre las variables “empresa” y sobre las variables “país”, es decir, sobre el modo de expansión de las ET⁶⁷.

Lo importante del planteamiento que se acaba de exponer no es sólo llegar a decir que los efectos de un fenómeno dependen de las características particulares con las que se da dicho fenómeno, pues desde el punto de vista de la lógica puede parecer evidente (aunque no sea así para algunos análisis y políticas), sino que además se han definido unas categorías (estrategias, modalidades y factores de localización) a través de las cuales se van a analizar esas características del fenómeno y que permitirán plantear el análisis de los efectos.

Esta propuesta guarda ciertas semejanzas con la que plantea Dunning (1992) en la medida en la que él también considera que los efectos dependen de la interrelación entre las ventajas competitivas de las firmas y las ventajas de localización de los países. Sin embargo se distancia significativamente de dicho planteamiento en dos aspectos fundamentales:

1. En primer lugar, las divergencias se deben a las distintas conceptualizaciones que se hacen sobre la ventaja competitiva y los factores de localización. No se van a volver a señalar dichas diferencias pues han sido expuestas con detalle en el capítulo anterior. Ahora sólo es pertinente recordar que serán fundamentales para el análisis de los efectos pues cuestionan la transferencia de ventajas competitivas de las ET a los países receptores y la adecuación de todos los factores de localización para la consecución de determinados objetivos de desarrollo.
2. En segundo lugar, se rechaza la idea de Dunning de que los efectos serán positivos para un país en la medida en la que exista correlación entre las ventajas competitivas y los factores de localización. Por el contrario, se considera que tal correlación siempre existirá, en la medida en la que las empresas van a ubicar sus inversiones allí donde los

factores de localización les permitan un desarrollo de sus ventajas competitivas. Pero esto no garantiza a priori que el impacto vaya a ser positivo.

La consideración a priori de un impacto positivo garantizado por la correlación entre ambas ventajas se deriva de dotar de una excesiva importancia a la competitividad en cuanto a su relación con el desarrollo y del propio concepto de competitividad que se plantea, que implica afirmar que la misma mejora a partir de un mayor desarrollo de las ventajas relativas del país⁶⁸.

Es consecuencia también de considerar que la compatibilidad de intereses entre ET y países receptores queda garantizada por el mecanismo de libre mercado y el ejercicio de la competencia. Esto supone plantear un cierto automatismo en la consecución de avances en el bienestar social o desarrollo a partir de mejoras en variables tales como el crecimiento, la competitividad, la transferencia de tecnología, etc.

Los autores de la internalización y el paradigma ecléctico sugieren una vinculación directa entre la mejora de la eficiencia por parte de las ET y una mejora del bienestar social o del desarrollo. Las ET son positivas porque asignan los recursos de forma más eficiente⁶⁹. Sin embargo, a partir de esta afirmación se pueden plantear interrogantes sobre el significado de esa eficiencia: ¿las ET son más eficiente para quiénes? ¿Cómo se traduce esa mejora de la eficiencia dentro de las empresas en una mejora del bienestar social? ¿Aumenta el empleo, los salarios o mejoran las condiciones laborales? ¿Se reducen los precios de los bienes a los consumidores finales? ¿Hay una mayor protección del medioambiente?⁷⁰ Además, el hecho de que las ET reduzcan CT

⁶⁷ Se vuelve a aclarar que el objetivo de esta tesis no es llegar a establecer este tipo de generalizaciones, aunque a partir del estudio del caso guatemalteco y de todo el análisis que lo ha precedido se puedan derivar algunas que se mostrarán en las conclusiones finales.

⁶⁸ Resulta interesante el planteamiento de Anisi (1995: 88-89) quien señala que, en la actualidad, el discurso sobre la “imprescindible competitividad” ha venido a sustituir al de la “necesaria recuperación del excedente empresarial”. De acuerdo a este planteamiento resulta sugerente sustituir en el argumento anterior de Dunning y otros autores el término competitividad por el de recuperación de excedente empresarial.

⁶⁹ Se entiende por más eficiente la actividad realizada con un menor coste económico. La dificultad estribaría en definir qué se entiende por coste económico. ¿Se incluye también el coste medioambiental, el social y cultural? Generalmente este tipo de costes no son tenidos en cuenta para valorar la eficiencia de una empresa. Aunque no se esté de acuerdo con tal consideración, en este trabajo se utilizará dicha definición por motivos puramente pragmáticos.

⁷⁰ Sudgen (en Pitelis, 1991: 169 y 175) plantea también una crítica relacionada con el concepto de eficiencia utilizado por los autores de la internalización y el paradigma ecléctico. Este autor afirma que no se puede plantear un concepto de eficiencia como el que sugiere la teoría de la internalización, en el sentido paretiano de que supone pasar a una situación en la que nadie empeora y por el contrario alguien mejora. Por el contrario sugiere que, en un mundo caracterizado a la vez por la rivalidad y la colusión, la mejora de la eficiencia siempre se dará en términos de mejora para uno, pero pérdida para otro.

mediante la internalización no significa que eliminen las imperfecciones de los mercados (Michalet, 1989: 82-83).

Se da por supuesto que las mejoras experimentadas en los mercados intermedios como consecuencia de sustituir el mercado externo por el interno, se trasladan automáticamente a los mercados finales. Esto implica olvidar que, en ocasiones, el aumento de la eficiencia se traduce en un aumento de los beneficios para la casa matriz como consecuencia de la existencia de precios de transferencia. El hecho de que el ahorro en costes derivado de la internalización de mercados se traduzca en menores precios para los consumidores finales va a depender de otras muchas cuestiones relacionadas con los mercados específicos.

Por tanto, resulta errónea la extensión de los objetivos y logros de la empresa a la sociedad en general. Esto es resultado de considerar que el mecanismo regulador del mercado garantiza que la búsqueda del interés individual (en este caso el interés de cada empresa, entendida como un sujeto individual) se traduce necesariamente en una mejora del interés colectivo, de la sociedad en general. Es consecuencia también del individualismo metodológico en que se basan estos planteamientos que les lleva a ignorar los condicionantes estructurales que afectan las decisiones a nivel individual. Por último, está relacionado con las conexiones que se establecen por estos autores entre la economía o, mejor dicho, entre distintas variables económicas y el desarrollo.

Frente a este planteamiento, Marinho (1981: 10) señala la necesidad de considerar que los objetivos de las ET y de las economías receptoras no sólo son distintos, sino que los primeros pueden llegar a ser un obstáculo para los segundos. El hecho de que las ET creen un espacio integrado mediante la internalización no implica que supriman las diferencias entre los países. De hecho, su objetivo suele ser, precisamente, explotar esas diferencias. Este es el planteamiento que subyace en la propuesta presentada.

3. El tercer elemento que marca una diferencia entre el planteamiento expuesto y el de Dunning se deriva de los conceptos de economía y desarrollo. Aunque no aparezcan explícitamente, ambos subyacen tanto en la argumentación teórica como en el análisis de caso posterior.

Para Dunning y los autores de la internalización, el objeto de estudio de la economía es el de “la asignación más conveniente de los recursos escasos de una sociedad para la obtención de un conjunto ordenado de objetos” (Mochón, 1993: 4).

Esta definición se asienta en dos pilares fundamentales a través de los que se articula una parte significativa del pensamiento económico: el concepto de escasez y el de elección racional. Esto supone que la esfera del intercambio ocupe el papel

preponderante en los análisis económicos, frente a la esfera de la producción. De ahí, la importancia de los costes de transacción y en general la dinámica del intercambio como razón de ser de la empresa en general y de su expansión internacional en particular.

Ante las deficiencias derivadas de este concepto de economía⁷¹, es posible articular otra que se centre en la supervivencia material, en la satisfacción de las necesidades materiales de vida de la población. Desde esta perspectiva, la economía es entendida como la disciplina que se ocupa de estudiar la forma en que una sociedad se organiza para garantizar su supervivencia material, particularmente los procesos de producción, distribución y consumo que lo hacen posible. El objeto de la economía sería el análisis del sistema económico integrado en el sistema social y político no como sistemas independientes sino interrelacionados. Esto implica considerar que el análisis de una economía requiere del conocimiento del entorno social y político en el que se desarrolla.

Esta definición de economía implica además incluir todos aquellos aspectos relacionados con la supervivencia material y no sólo los que están mediatizados por una relación mercantil. Por tanto habrá que tener en cuenta actividades que tradicionalmente no han sido incluidas en el objeto de estudio de la economía, así como nuevas dimensiones desde las que analizar cuestiones tales como la medioambiental. Esto último se plantea no en el sentido de integrar lo medioambiental a la lógica de la escasez y la elección racional, sino sumándose a las propuestas de una racionalidad ambiental que integre la lógica económica y medioambiental⁷².

Por otra parte es frecuente encontrar en los trabajos referencias a los aportes de las ET en términos del “desarrollo del país”. Esta expresión resulta un tanto inadecuada si se

⁷¹ Para profundizar en ellas se puede consultar Bunge (1982: 21-22), Perroux (1984: 30-31), Esteva (1996: 66-69).

⁷² Gutman (en Leff, 1994: 129 y 142), critica precisamente la aplicación de la lógica neoclásica a los problemas medioambientales con un texto muy elocuente: “Se trata simplemente de que en una economía de mercado, las cosas que no tienen precio...no son apreciadas. Si la temperatura de la atmósfera, la capa de ozono, los suelos o la biodiversidad genética, no tienen precio, serán mal utilizadas (lo más probable es que sean sobreutilizadas, nos dice la economía). Por suerte los economistas [neoclásicos] están aquí para ayudarnos a ponerle al medioambiente una etiqueta con el precio adecuado. Del resto no tendremos que preocuparnos. Una vez que cada componente ambiental tenga su precio correctamente asignado, podemos dejar actuar al mercado, seguros de que el deterioro ambiental que se produzca, lejos de ser un peligro para la supervivencia de la biosfera, será el nivel de contaminación óptimo. Para que este concepto de contaminación óptima no produzca ansiedad a los ambientalistas, el economista convencional nos explicará que el óptimo de contaminación es aquel que maximiza el bienestar de la sociedad, tomando en cuenta sus recursos, sus preferencias...y sus teorías económicas. [...]. Lo que no queda claro en esta respuesta es por qué tenemos que evaluar los costos y beneficios del ambiente en los términos del cálculo económico convencional, en lugar de hacerlo mediante otro sistema de medidas; optar por el camino exactamente inverso y reevaluar las decisiones económicas convencionales con base en criterios ecológicos llevaría seguramente a otros resultados”

tiene en cuenta, como señala Gimeno (1999: 68) que cada una de las dimensiones del desarrollo (la económica, política, social, cultural, etc.), deben ser entendidas como “*campos de lucha* en el que los distintos grupos de la sociedad y del poder mantienen intereses diferentes y pugnan por dar significación distinta a la naturaleza y contenido del concepto de desarrollo” (la cursiva es del autor). Es decir, que el desarrollo es un *concepto construido históricamente* y que existen diferentes intereses dentro de una sociedad en cuanto a definir qué es y cómo lograr una mejora del bienestar social. Desde esta perspectiva, el desarrollo, entendido como proceso, implica considerar a las personas sujetos y objetos del desarrollo y juzgar la utilidad de ciertos logros (tecnología o crecimiento) por su contribución a esa mejora (Sutcliffe, 1994: 37)⁷³. Por tanto será deseable considerar los intereses de los distintos grupos que conforman la sociedad y señalar la forma en que esos logros contribuyen a mejorar las condiciones de vida de la mayoría población, no dando por supuesto que la conexión es automática. Este concepto de desarrollo implica además considerar la dimensión de sostenibilidad en su relación con el medio ambiente⁷⁴.

Dado que el objeto de estudio es el análisis de los efectos y dado que ya se tiene un esquema que de forma general permita abordarlo, para cerrar este apartado se concreta esta cuestión de una forma aproximativa para determinadas variables (Columna A). Para cada una de ellas se pueden plantear una serie de efectos que, a priori, se pueden dar como consecuencia de la expansión de ET (Columna B). El hecho de que finalmente se den unos u otros va a depender como se ha dicho de la forma particular que adopte el proceso, es decir de variables relacionadas con la empresa y con el país (Columna C). Una vez que el proceso de expansión de las ET se refiera a un país y sectores particulares, así como a un momento histórico determinado, será posible ir concretando y detallando más las características de ese modo de expansión que condicionan la existencia de unos efectos u otros.

Por ahora y como resultado de los trabajos revisados y citados en el capítulo anterior es posible resumir este análisis para cuatro variables, las que más recurrentemente se utilizan para valorar los efectos de la llegada de ET⁷⁵. Estas cuatro variables son: estructura productiva, balanza de pagos, transferencia de tecnología y empleo. A pesar de que el crecimiento resulta sin duda una variable fundamental, no se ha recogido de

⁷³ La importancia de considerar a las personas como sujetos del desarrollo está relacionada con su necesaria participación dado el carácter contradictorio y heterogéneo del proceso y de la idea de mejora en las condiciones de vida de la población.

⁷⁴ Existe una discusión en torno al concepto de desarrollo más amplia que la que aquí se refleja. Para profundizar en ella pueden consultarse entre otros los textos de Sutcliffe (1994) y Esteva (1996)

⁷⁵ El objetivo no es presentar un análisis sistemático de todos los efectos posibles sino una selección de aquellos que hemos considerado más importantes.

forma explícita quedando influida por cada uno de estos aspectos. Cada variable incluye a su vez distintas subvariables⁷⁶. No todas ellas van a ser analizadas en el caso guatemalteco, ya que las características propias del país y de los sectores que se trabajan van a permitir centrarse en variables más acotadas y relevantes para el país. A pesar de ello se muestran estas variables porque, dada su relevancia, son las más utilizadas en la literatura sobre el tema y porque las variables que se utilizan para el análisis del caso guatemalteco coinciden o están relacionadas con estas cuatro.

⁷⁶ Existen otras variables y subvariables de muy diversos tipos que también son afectadas por la entrada de ETs a un país. Sin embargo, para el objetivo de esta primera parte de la tesis se ha optado por utilizar las variables clásicas en la bibliografía sobre el tema.

Tabla 3.1. Resumen de los efectos de las ET en las economías receptoras: variables seleccionadas

A) Variables	B) Efectos posibles	C) Factores de influencia: estrategias, modalidades y factores de localización
Estructura productiva		
- Competencia	↔ o ↔ del número de competidores	Modalidad de entrada (inversión en activos nuevos o activos existentes) Tamaño de mercado y tamaño de la ET Capacidad de competir de las empresas locales frente a las filiales de ET Políticas públicas de competencia Entrada de ET en sector nuevo o en sector ya existente
- Vínculos intersectoriales	Desarrollo/destrucción de vínculos	Estrategia de ET de integración de la producción a nivel mundial
- Inversión	↔ o ↔ de FBKF Desarrollo de nuevos sectores	Modalidad de entrada (inversión en activos nuevos o activos existentes) Políticas de promoción de vínculos inter e intrasectoriales Existencia de empresas locales para el desarrollo de vínculos Efecto de arrastre de la ET hacia nuevas inversiones extranjeras o locales Características del sector en cuanto al posible desarrollo de vínculos y a las necesidades de inversión
Balanza de Pagos		
- Importaciones	↔ o ↔ de importaciones Aporte productivo de las importaciones	Acuerdos comerciales y barreras a la entrada de importaciones Estrategia de ET de integración de la producción a nivel mundial Políticas de promoción de vínculos inter e intrasectoriales Existencia de empresas locales para el desarrollo de vínculos Efecto de arrastre de la ET hacia nuevas inversiones extranjeras o locales
- Exportaciones	↔ o ↔ de exportaciones Diversificación/concentración del patrón exportador	Estrategia de acceso a mercados: internos o externos Políticas comerciales a nivel regional o mundial
- Balanza de renta	Incorporación de productos de mayor valor agregado Saldo positivo o negativo	Tamaño del mercado local/distribución del ingreso Estrategia de reinversión o repatriación de utilidades Fuente de financiamiento de la inversión Precios de transferencia de bienes y servicios intrafirma Características del sector en cuanto al volumen requerido de inversión
Tecnología	Mejora de la capacidad tecnológica/utilización de tecnología no adecuada y elevado pago por transferencia de tecnología	Características tecnológicas del sector Entorno competitivo Capacidad tecnológica local Estrategia de costes-calidad de las ET
Empleo	Creación/destrucción de empleo Mejora o empeoramiento de productividad Avance o retroceso de las condiciones laborales	Características del empleo en el sector receptor Legislación laboral y políticas de empleo Estrategia coste-calidad de las empresas Mercado laboral local

Fuente: elaboración propia

3.1.2. Otros elementos de referencia

Partiendo del planteamiento descrito en el apartado anterior, a la hora de decidir cómo analizar el impacto de la expansión de ET en Guatemala han surgido otras cuestiones siendo interesante plasmarlas aquí y aclarar la opción elegida.

1. *Confusión entre los términos IED y ET*

Tras los análisis de los años 60 y 70 muy críticos a veces con el papel de las ET (o multinacionales) este término ha venido siendo sustituido (de forma más o menos consciente) por el de IED, sin tener en cuenta muchas veces que no son términos equivalentes⁷⁷.

En la introducción ya se plantearon las diferencias que existen entre IED y ET. Desde la perspectiva del análisis de los efectos, estas diferencias también tienen su importancia. Como señalan algunos autores (BID, 2000; Martínez González-Tablas, 2000: 157), si el referente fuera la IED en sentido estricto, por tanto entendida como una corriente de recursos externos, los análisis deberían centrarse en los efectos en la balanza de pagos. Estos análisis se suelen realizar desde una perspectiva macroeconómica, constatando y cuantificando la existencia de vínculos entre las corrientes de IED y otras variables de este tipo pero sin tener en cuenta las características concretas de la IED y, por tanto, sin poder explicar cómo o por qué se dan esos vínculos y en qué proporciones.

Frente a esta opción, existe también la posibilidad, que es además por la que se ha optado en esta tesis, de analizar el fenómeno en términos de ET. Esto implica no sólo tener en cuenta las inversiones realizadas por estas empresas (con capital local o externo), sino el conjunto de actuaciones y relaciones a que dan lugar, las características propias de los distintos modos de expansión, etc. Al tener como referente a la ET en el sentido que se ha venido señalando, el análisis de los efectos se plantea en términos diferentes. Lo importante ya no es sólo constatar y medir ciertos efectos macroeconómicos derivados de la entrada de recursos externos, sino analizar también otro tipo de efectos de carácter más sectorial. Además, el análisis pretende explicar, a partir del conocimiento del modo de expansión, por qué y cómo se dan esos efectos concretos. En definitiva se trata no sólo de señalar que la IED favorece el crecimiento, las exportaciones o el empleo, sino qué tipo de crecimiento, de exportaciones o de empleo favorece (si lo hace), cómo lo hace, qué relación existe entre estas variables, etc.

Un análisis a nivel de ET permite descender a variables que dada su especificidad sectorial no se podrían analizar teniendo como referente a la IED en términos estrictos.

Esta opción pone de manifiesto la intención de incidir en la importancia de recuperar a la ET como actor del proceso de internacionalización y de las corrientes de IED. Desde esta perspectiva, resulta incorrecto decir, por ejemplo, que la IED muestra una mayor propensión a importar o que transfiere tecnología. La IED es sólo un flujo de recursos quien importa o transfiere es la empresa en función de una serie de decisiones⁷⁸.

2. Comparación con empresas locales o con la ausencia de inversión

Una segunda cuestión hace referencia a la idea de algunos autores (Dunning, 1992; Chudnovsky, 2001) quienes sugieren realizar el análisis del impacto por comparación, confrontando los efectos de las ET en determinadas variables con los que se producen en el caso de empresas locales. También se plantea analizar los efectos de la llegada de ET desde la perspectiva de qué hubiera pasado en su ausencia.

Este último enfoque es bastante frecuente en análisis que plantean los efectos de las ET como lo menos malo, es decir, que, aunque señalan la existencia de efectos negativos, consideran que de no haberse producido la inversión extranjera los resultados habrían sido aún peores⁷⁹. Este planteamiento no tiene en cuenta las características específicas del tipo de inversión que está llegando, es decir, se plantea como todo o nada. La única alternativa posible a la inversión que efectivamente se ha realizado es la ausencia de inversión.

Esto supone ignorar las causas de la necesidad de capital extranjero y no tener en cuenta la interrelación con otras deficiencias de la economía. Por ello, ha parecido conveniente evitar esta forma de plantear el análisis que además supondría tener que acudir constantemente a una situación irreal en la que plantear qué pasaría alternativamente carece de rigor alguno.

En cuanto a la opción de analizar los efectos por comparación con lo que ocurre con las empresas locales, sin duda alguna resulta una metodología muy útil para constatar las

⁷⁷ Resulta muy representativo de este cambio en las denominaciones el experimentado en el seno de Naciones Unidas. Los informes anuales han dejado de realizarse por la Unidad de Corporaciones Transnacionales, que ha desaparecido, y han pasado a denominarse “informe sobre las inversiones en el mundo”. Obviamente en su interior siguen apareciendo numerosas referencias a las ET.

⁷⁸ El cambio en la utilización de una terminología por otra recuerda a lo planteado por Anisi y apuntado en el apartado anterior.

⁷⁹ Este es el planteamiento que recoge la UNCTAD, por ejemplo, cuando analiza los efectos de las privatizaciones en países con escasos recursos financieros (UNCTAD, 2000: 207).

diferencias entre un tipo de empresas y otras, para verificar la importancia de la condición de transnacional. Sin embargo, el objetivo de la tesis es distinto.

La utilización de esta metodología impide analizar los efectos de la llegada de ET en sectores donde no existan previamente empresas locales o donde éstas han desaparecido precisamente por la llegada de capital extranjero. En esta tesis, la idea no es tratar de ver qué tipo de empresa tiene mejores efectos en la economía, sino simplemente ver qué efectos tiene, de hecho, el proceso de expansión de las ET, teniendo en cuenta que dicho proceso puede implicar también a empresas locales.

3. Efectos polarizados

En el capítulo 2, al revisar las distintas teorías, se vio como cada una de ellas propone planteamientos excesivamente polarizados en cuanto a la valoración de los efectos. Esto deriva de los propios fundamentos de las distintas teorías y de las diferentes variables elegidas en cada caso para el análisis. Los estudios de Hymer se centran fundamentalmente en el análisis de la competencia y los monopolios, los de la teoría de la internalización en la eficiencia y algunos enfoques basados en la dinámica global del capitalismo en la extracción del excedente hacia países desarrollados.

Esto ha supuesto la formulación de los distintos planteamientos en términos *de una falsa dicotomía* (Jenkins, 1989) que se refleja en conclusiones antagónicas que resultan en cierta medida deterministas y ahistóricas: unos autores insisten en el carácter positivo para una economía de la presencia de ET y la participación en el proceso internacionalizador centrándose en la mejora de la eficiencia, mientras que otros resaltan en sus análisis los efectos negativos y el carácter regresivo para las economías receptoras como consecuencia fundamentalmente de la extracción de excedente. Esta *falsa dicotomía* se plasma no sólo en los análisis teóricos, sino también en muchos estudios empíricos.

Frente a esta tendencia, se considera más adecuado abordar este estudio desde la consideración del carácter contradictorio del proceso que resulta de una comprensión dialéctica de la realidad. Para la superación de esa *falsa dicotomía* se hacen necesarios análisis de casos concretos ya que una forma útil de entender la existencia de efectos contradictorios es ver su plasmación real. Los planteamientos maniqueos son resultado en muchos casos de la tendencia a desarrollar planteamientos ahistóricos y homogeneizadores.

Desde la teoría feminista⁸⁰ también se sugiere la necesidad de superar este tipo de planteamientos maniqueos. En concreto la teoría de los “conocimientos situados” (Haraway, 1995) propone el abandono de teorías que ignoren el contexto histórico y cultural evitando así planteamientos dicotómicos falaces⁸¹. Se hace hincapié en la necesidad de dar mayor importancia a los análisis que incluyan las particularidades propias de cada caso y evitar perspectivas de análisis etnocéntricas y homegeneizadoras (Pérez, 2002). A su vez, centrar el análisis en una única variable puede ser interesante para profundizar en una relación concreta pero no debe olvidarse el carácter acotado de este tipo de investigaciones de cara a las conclusiones.

En este primer apartado del capítulo 3 se ha presentado una propuesta para abordar el análisis de los efectos. Dicha propuesta implica considerar la interrelación entre lo que se ha denominado “variables empresa” (estrategias y modalidades) y “variables país” (elementos propios de la economía receptora). En los próximos apartados de este capítulo se profundiza en cada una de estas variables y sus implicaciones para el análisis de los efectos. Por una parte (apartado 3.2) se establece una tipología de estrategias y modalidades posibles, así como, los efectos más importantes asociados a cada una de ellas. En el apartado 3.3 se aborda la cuestión de las “variables país”, es decir, considerar las características específicas de las economías receptoras y su influencia en el proceso de expansión de las ET y en los efectos que se deriven del mismo. En este apartado se parte del supuesto de que la economía guatemalteca se puede caracterizar como una economía subdesarrollada. Por ello, se parte de los elementos fundamentales que caracterizan este tipo de economías, particularmente en el contexto latinoamericano, para señalar sus implicaciones en términos de los efectos.

Antes de comenzar con este análisis resulta oportuno recordar cual es el objeto de estudio de esta tesis. Se trata de analizar los efectos de la expansión de ET en la economía guatemalteca, particularmente en dos sectores que se han considerado representativos. Por ello, las cuestiones que se plantean a continuación han sido abordadas de una forma *acotada y selectiva*⁸² con el objetivo de establecer un marco de referencia y una guía para el análisis de caso.

⁸⁰ Referirse a la teoría feminista parte de la asunción de que ésta, y más concretamente la economía feminista, tiene interesantes aportaciones no sólo en el sentido de alterar los objetos de estudio, sino también en el de proponer nuevas metodologías de análisis.

⁸¹ En el análisis del caso del sector textil se hará referencia al trabajo de algunas autoras que han ido en esta dirección a la hora de analizar las repercusiones de la actividad maquiladora en distintos países.

⁸² Tratarlas de una forma sistemática, hubiera supuesto convertirlas en el objeto de estudio y, en definitiva, realizar otra investigación distinta.

3.2. Estrategias y modalidades empresariales: efectos en las economías receptoras (variable empresa)

Se ha definido el modo de expansión como la particular forma que adopta el proceso de internacionalización llevado a cabo por las ET en su vertiente productiva. Este modo de expansión se concreta en una serie de estrategias y modalidades adoptadas por las ET. Antes de plantear una posible clasificación de las modalidades y estrategias así como señalar los principales efectos que de ellas se pueden derivar, se van a aclarar dos cuestiones:

1. Hay que distinguir entre la ventaja competitiva de la ET en su conjunto y la de sus filiales⁸³. Esto es, las características del modo de expansión no tienen por qué ser las mismas en todas las inversiones acometidas por una misma ET, aunque respondan a una estrategia común. Por ejemplo, todas las inversiones acometidas por una ET del sector servicios pueden tener como estrategia básica la expansión hacia nuevos mercados pero eso no significa que esa estrategia básica se concrete de la misma manera en unos países y otros.

2. Al hablar de internacionalización hay que distinguir entre los procesos basados en la explotación o mantenimiento de una ventaja competitiva ya existente y los procesos basados en el desarrollo de nuevas ventajas competitivas independientes o no de las que ya tenía la ET. Generalmente como consecuencia de la internacionalización se producen cambios en las ventajas competitivas a nivel de la ET en su conjunto (tamaño, posición, eficiencia) y a nivel de la filial.

Aclaradas estas cuestiones se plantea a continuación una definición y clasificación de estrategias y modalidades.

3.2.1. Estrategias

Desde una perspectiva empresarial, la estrategia se puede definir como el mecanismo a través del cual la ET logra el objetivo inherente al proceso de internacionalización. Dadas unas condiciones específicas, este mecanismo se concreta en una serie de acciones determinadas que posibilitan el desarrollo de las ventajas competitivas de la ET y, a partir de ahí, la consecución de su objetivo genérico en términos de beneficio empresarial.

⁸³ El concepto de filial es entendido para los objetivos de este capítulo en un sentido amplio. Esto implica incluir todas aquellas empresas cuya gestión es controlada por la ET, independientemente de la participación en la propiedad de la empresa. Lo importante para ser considerada filial en este contexto es la existencia de mecanismos de control y subordinación a la lógica de la ET.

Desde el punto de vista de la empresa⁸⁴, existen una serie de factores que determinan la articulación de las distintas estrategias adoptadas por las ET en cada caso. De este conjunto de factores destacan fundamentalmente tres: a) el objetivo específico del proceso de internacionalización (ya se ha señalado que el genérico tiene que ver con la maximización del beneficio a través de la explotación u obtención de ventajas frente a los competidores); b) la posición de la filial (en sentido amplio) dentro de la ET y particularmente dentro de su proceso de internacionalización; c) la nacionalidad de la ET. El primero resulta el más importante de los tres al cual se subordinan los otros dos.

Así habrá casos en los que, aunque el objetivo específico de la ET sea el mismo, la estrategia en su conjunto variará notablemente porque el papel dentro de la filial es muy distinto o porque la nacionalidad es diferente. Aunque algunos autores se centran sólo en la primera cuestión para diferenciar las estrategias de las ET, la observación empírica permite constatar (y así se reflejará en el análisis de caso) que las otras dos cuestiones son también relevantes como determinantes de las estrategias y de los efectos de las ET. Una consideración de tales factores es lo que permite distinguir entre las estrategias de inversiones de empresas japonesas en países como Corea del Sur o Taiwan y las de empresas estadounidenses en América Latina en los mismos sectores y con objetivos específicos similares⁸⁵. También permite diferenciar entre las estrategias adoptadas por una misma empresa de servicios de telefonía que invierte buscando ampliar mercados en Holanda y Nicaragua. Las estrategias que se dan en cada uno de los países serán probablemente muy distintas porque la posición que la filial nicaragüense juega en la ET es distinta a la de la filial holandesa.

a) ESTRATEGIAS EN FUNCIÓN DEL OBJETIVO ESPECÍFICO DEL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN.

Esta es la fórmula más utilizada para clasificar las estrategias de las ET (Dunning, 1992; Chudnovsky 2001; UNCTAD 2000; Mortimore 1993; CEPAL-IED⁸⁶ 2000; Michalet, 1989) y supone distinguir cuatro tipos de objetivos: acceso a recursos, acceso a mercados, mejora de la eficiencia y acceso a activos tecnológicos y estratégicos. Michalet (1989: 56-62) plantea una clasificación muy similar. Distingue también entre

⁸⁴ No se trata de una tesis doctoral sobre dirección estratégica de ET en el marco de la "Organización de empresas" por eso estas cuestiones son analizadas desde la perspectiva de cómo diferentes estrategias pueden dar lugar a efectos distintos y no desde el punto de vista de qué estrategias contribuyen más al éxito de la empresa. Para profundizar en estas cuestiones se puede consultar Martínez Bobillo et. al. (2001) y Meyer (2001)

⁸⁵ Ver Mortimore (1993).

⁸⁶ Cada vez que se haga referencia a los informes anuales de la CEPAL sobre IED, la cita aparecerá como CEPAL-IED seguido del año correspondiente.

cuatro estrategias que él denomina de aprovisionamiento (referida sobre todo a los recursos naturales), de acceso a mercados, de racionalización y tecno-financiera. Como señala este autor (ibíd.: 56), estos objetivos no resultan excluyentes entre sí, sino que en muchos casos se complementan siendo necesario analizar cada caso concreto para ver cuales son las estrategias que efectivamente se dan y la mayor o menor relevancia de unas frente a otras.

1. Acceso a recursos (naturales o mano de obra)

Este tipo de estrategias se dan, fundamentalmente, en sectores relacionados con el procesamiento de productos naturales y en la minería, así como en las manufacturas de uso intensivo de la mano de obra. Aunque el impacto de las estrategias de acceso a recursos naturales pueda resultar distinto al de las estrategias de acceso a mano de obra en cuestiones tales como la medioambiental o la generación de empleo, en términos de la inserción externa los resultados son muy similares. En ambos casos, el objetivo planteado por las ET está relacionado con la explotación de determinadas ventajas absolutas del país receptor que favorecen la mejora de la competitividad de la ET.

Normalmente esto se realiza a través de modelos de enclave, que se caracterizan por una escasa articulación del sector en cuestión con el resto de la economía y por estimular un tipo de competitividad espuria para el país receptor, dando lugar a exportaciones de escaso valor agregado y de importancia decreciente en la dinámica del comercio mundial (Fajnzylber, 1991). La creciente liberalización a la entrada de capital extranjero en estos sectores frente a la permanencia de un alto proteccionismo desde el punto de vista comercial está favoreciendo la expansión de ET en estas actividades en países utilizados como plataformas de exportación (Mortimore, 1999).

Aunque en el corto plazo la entrada de capital extranjero con este tipo de estrategias puede suponer un impacto positivo (creación de empleo, aumento de las exportaciones o incluso el desarrollo de nuevas actividades), en el largo plazo los efectos tienden a ser limitados. La mejora de las condiciones laborales (en cuanto a salarios, jornada laboral, etc.) suele estar sujeta a la existencia de países con salarios más bajos y el aporte en términos de industrialización se limita por la desarticulación con el resto de la economía.

2. Búsqueda de eficiencia

Esta estrategia, íntimamente relacionada con la anterior, va encaminada a la reducción de costos a través del aprovechamiento de bajos costos laborales, de economías de

escala y de alcance, de la incorporación de avances tecnológicos, etc⁸⁷. Resumiendo, se pueden hacer la siguiente distinción: búsqueda de eficiencia a través de la reducción de costos de mano de obra o búsqueda de eficiencia a través de una especialización y modernización de las distintas unidades productivas.

En el primer caso, estamos ante la típica situación de procesos de producción intensivos en mano de obra como el textil, la electrónica, el calzado o los juguetes en los que se deslocalizan las fases más intensivas en mano de obra hacia países con bajos costos laborales (estaría por tanto muy relacionado con el objetivo anterior de acceso a mano de obra).

El segundo caso es frecuente en industrias más intensivas en capital (por ejemplo la automovilística) donde cada fábrica adquiere un mayor grado de especialización para el aprovechamiento de economías de escala y de ámbito (Bastos et al, 1999).

En ambos casos la estrategia de búsqueda de eficiencia va acompañada por un mayor grado de integración productiva y comercial en el seno de las ET. La UNCTAD (1994: 109-117) viene distinguiendo entre estrategias de integración simple y compleja. Las estrategias de integración simple se corresponderían más con la búsqueda de eficiencia basada en bajos costos salariales generalmente unida al acceso a terceros mercados. La intensificación de este tipo de estrategias, presentes ya desde hace décadas, ha sido posible por la reducción de barreras comerciales en determinados países y sectores, por la revolución de los transportes y de las tecnologías de la comunicación y por los procesos de desregulación. La utilización de este tipo de estrategias puede suponer, al menos a priori, una sustitución en la utilización de insumos nacionales por otros importados, especialmente si no se desarrollan políticas encaminadas a favorecer el desarrollo de vínculos entre la filial y las empresas locales. Otros efectos derivados de la utilización de estrategias de eficiencia van a depender de cuál de las dos opciones planteadas se esté dando. Cuando la mejora de la eficiencia se da a través de una reducción de costes laborales el impacto en el empleo puede resultar en una creación o destrucción de puestos de trabajo. Lo primero se dará en industrias intensivas en mano de obra (estrategias de deslocalización). Lo segundo se dará en sectores en los que se llevan a cabo recortes de plantilla como mecanismo para reducir costes. En este segundo caso es más frecuente la transferencia de nuevas tecnologías. La forma en que esto

⁸⁷ Para Michalet (1989: 60) la estrategia de racionalización tiene su razón de ser en las diferencias en los niveles salariales entre unos países y otros. Así como en la estrategia de acceso a mercados lo que se busca es la sustitución de la vía comercial, en ésta lo que se pretende es sustituir el flujo migratorio de la fuerza laboral.

revierta no sólo en la empresa concreta sino también en el sector y la economía en general, dependerá del grado de articulación existente.

En algunos sectores y empresas se ha evolucionado hacia estrategias de integración más complejas. En ellas, las filiales pasan a realizar desde operaciones de ensamblaje hasta las de investigación y desarrollo, comercialización o finanzas, integrándose en redes de distribución regionales o globales. A pesar de este mayor grado de complejidad, las actividades de todos los participantes en la cadena responden a una estrategia global marcada por la casa matriz.

3. Acceso a mercados

Esta estrategia es propia de las inversiones que tienen como objetivo expandir las ventas de la empresa a través de la entrada en nuevos mercados. Normalmente, esta estrategia viene a sustituir o complementar la vía comercial como forma de penetrar en los mercados de otros países. En estos casos, la inversión se lleva a cabo para lograr una mayor proximidad con los clientes que permita adaptar el producto a las características específicas de ese mercado o para evitar barreras arancelarias (Michalet, 1989: 58 y 59).

En los sectores de manufacturas este objetivo puede dar lugar a dos tipos distintos de filial: una en la que se reproducen, básicamente, las actividades realizadas por la casa matriz y otra en la que existe una complementariedad con estrategias de integración de la producción a nivel regional y mundial. En este caso el objetivo de acceso a mercados suele estar referido a mercados regionales o mundiales. En el caso de estrategias orientadas hacia el mercado interno es más frecuente el desarrollo de vínculos con empresas locales dado que estas tienen un mayor conocimiento del mercado (UNCTAD, 2001: 137)

Un caso especial de acceso a mercados es el que protagonizan las inversiones en servicios no transables ya que la inversión directa es el único mecanismo para ampliar mercados dada la imposibilidad de exportar sus productos. En este sector (donde la importancia de la IED ha crecido significativamente en la última década), la expansión a nuevos mercados ha permitido mejorar la posición y tamaño de algunas ET, aspectos importantes en el proceso de liberalización experimentado por dichos sectores.

En algunos casos, la expansión internacional no está motivada tanto por la posibilidad de explotar ventajas competitivas que se transfieren a las filiales (lo que como ya se ha visto se puede dar o no en función del entorno competitivo), sino por la necesidad de

adquirir tamaño y posición para poder competir⁸⁸. Tradicionalmente el objetivo de acceso a mercados ha dado lugar a un tipo de filial denominada *stand-alone* o filial satélite. Se trataba de filiales con mayor autonomía respecto a la casa matriz. Aunque existía una dirección en el proceso de expansión de la ET y una cierta interdependencia entre las distintas filiales, cada una representaba “negocios independientes” al menos desde el punto de vista productivo y comercial (no tanto desde el financiero o tecnológico). En los sectores de servicios este tipo de filial sigue existiendo pero en los de manufacturas ha perdido importancia. Aunque el objetivo siga siendo el abastecimiento de mercados internos, en las manufacturas éste se logra a través de filiales más integradas en las redes de producción internacional de la ET. En estos casos, los objetivos de acceso a mercados se combinan con el de mejora de la eficiencia a nivel de la ET (UNCTAD, 1999: 153)

Desde el punto de vista de los efectos, en las estrategias de acceso a mercado hay que distinguir entre las que supongan acceso a terceros mercados y las que se orienten al mercado interno. En el primer caso las economías se convierten en plataformas de exportación con implicaciones fundamentalmente en la balanza comercial (de un signo o de otro en función de las importaciones destinadas a consumos intermedios) y en el empleo. Este tipo de objetivo suele ser complementario con el de acceso a recursos naturales o a mano de obra. Las implicaciones en términos de impulso al desarrollo industrial van a depender de la existencia y fomento de vínculos intersectoriales con la economía nacional (Mortimore, 2000: 1624).

En el segundo caso, los efectos van a estar fuertemente influidos por la modalidad adoptada, por el carácter estratégico de la filial y por el entorno competitivo ya que en ausencia de competencia se van a generar situaciones de monopolio que no favorecen la transferencia de ventajas tecnológicas (Jenkins, 1989: 67).

4. Acceso a activos tecnológicos y estratégicos

La rapidez del cambio tecnológico, la reducción de los ciclos de vida de los productos y el incremento de la competencia han elevado el coste y los riesgos inherentes a las actividades de I+D. De ahí que las empresas que concentran este tipo de actividades⁸⁹

⁸⁸ Por ejemplo, para poder participar en determinadas licitaciones o para adquirir préstamos en mercados financieros internacionales con mejores tipos de interés estos aspectos constituyen condiciones necesarias. Esto es lo que permite explicar que algunas adquisiciones no generen valor para los accionistas de la empresa que adquiere.

⁸⁹ Generalmente son un número reducido de empresas las que concentran la mayoría de los gastos en I+D. En el caso de EEUU, en el año 1996, 100 empresas controlaban el 58% de estos gastos (UNCTAD, 1999: 199)

estén optando por diferentes estrategias que les permitan reducir los gastos de I+D y aumentar su rentabilidad mediante una extensión de sus aplicaciones.

Este objetivo es perseguido por ET generalmente localizadas en PD. Según la UNCTAD de un total de 8.254 acuerdos o alianzas tecnológicas inter-firmas realizados entre 1980 y 1996, tan sólo 455 fueron realizados por PSD, destacando entre ellos la participación de empresas de países asiáticos (UNCTAD, 1999: 27-29) a través de mecanismos tales como las fusiones y adquisiciones (FyA) o las alianzas ya que son el mecanismo que permite un acceso más rápido a este tipo de activos.

Las empresas más internacionalizadas no son necesariamente las que se ven envueltas en mayor medida en este tipo de estrategias, aunque tienen una participación significativa en las mismas. Durante el periodo 1980-1996 la participación de las 100 mayores ET en los acuerdos tecnológicos inter-firmas ha oscilado entre el 20 y el 40%. Existen dos formas fundamentales de llevar a cabo este tipo de acuerdos y que la UNCTAD denomina como acuerdos de una dirección o acuerdos de dos direcciones. En el primer caso, es una empresa la que accede a la tecnología de otra empresa mediante una licencia o mediante alianzas y FyA. En el segundo caso, dos empresas se unen para desarrollar entre las dos o para compartir alguna innovación tecnológica. Es en las industrias más intensivas en tecnología, en las que, lógicamente, se da una mayor presencia de este tipo de estrategias que cada vez implican más a empresas de distintos países. La industria de tecnologías de la información es la que concentra un mayor número de este tipo de acuerdos (un 37% durante el periodo 1980-1996), con una tendencia creciente en los últimos años. Tras ella la industria farmacéutica y biofarmaceútica ha pasado de representar un 14% en el periodo 1980-1983 a un 28% en 1996. La industria del automóvil y la industria de la alimentación representan también porcentajes significativos aunque menores que los de los casos anteriores (UNCTAD, 1998: 24-25)

Aunque este tipo de expansión implica cooperación entre las empresas que la llevan a cabo esto no significa, como a veces se ha planteado (Dunning, 1994) la sustitución de la dinámica competitiva por la de la cooperación en la lógica empresarial. Por el contrario, refleja la agudización de esa dinámica competitiva cada vez más oligopólica y la intención de crear barreras a la entrada de nuevos competidores. Además, entre las empresas que cooperan para el desarrollo de nuevas tecnologías, la competencia se sigue ejerciendo por otras vías como la diferenciación de productos (Chesnais, 1994: 204-205). Ejemplo de ello son las alianzas desarrolladas por empresas automovilísticas para el desarrollo de una determinada innovación. A pesar de dicha alianza las empresas siguen compitiendo en el mercado por la venta de sus diferentes automóviles.

En algunos sectores, determinadas operaciones de alianzas o FyA entre dos empresas tienen lugar como mera reacción a operaciones previas similares realizadas por sus principales competidores. En este caso, no es la adquisición de un activo tecnológico determinado sino de otro tipo de activo estratégico lo que motiva la expansión de la ET. Se puede tratar de una imagen de marca o de la participación en las decisiones de una empresa o un sector considerados estratégicos (por ejemplo intercambio de participaciones entre empresas petroleras y de gas o eléctricas y de gas). Ha sido frecuente que estos procesos de FyA o alianzas supongan un aumento de la concentración y sobre todo de la centralización del capital dentro del sector sin efectos significativos en el funcionamiento real de cada una de las empresas. Ejemplo de ello fue la fusión de la constructora española Dragados con otra constructora holandesa en el año 2001 o las alianzas entre empresas automovilísticas para acometer determinados proyectos de I+D.

Desde el punto de vista de los países receptores, los efectos van a variar mucho en función de las características de cada operación. En principio, el principal aporte se deriva del acceso a nuevos recursos financieros y tecnológicos. Sus implicaciones más allá de las empresas que se ven involucradas, dependerán del sector y de la relación de éstas con el resto de la economía.

B) POSICIÓN DE LA FILIAL

Existe otra variable fundamental para determinar el tipo de estrategia adoptada por las ET y que guarda relación con la posición e importancia que la filial tiene dentro de las actividades de la ET. Por una parte, se encuentran posiciones *estratégicas* que generalmente involucran un mayor volumen de recursos en la operación inicial, con una propensión mayor de reinversión de utilidades y en las que no suele haber muchas opciones si se quiere conseguir determinada posición frente a los competidores. Este tipo de inversiones no suelen estar condicionadas únicamente por la obtención de rentabilidad en la filial y tienen mayor voluntad de permanencia (Jenkins, 1989).

Hay otro tipo de estrategias de carácter más *rentista o especulativo* con un horizonte temporal de obtención de ganancia más inmediato. En este caso, suelen existir otras opciones que se ajustarían a los objetivos de las empresas. Los volúmenes comprometidos son menores que en las inversiones estratégicas con una mayor tendencia a repatriar utilidades frente a la posibilidad de reinvertirlas. Generalmente, hay una mayor propensión a desinvertir con cierta rapidez en caso de problemas. Los objetivos de rentabilidad planteados por la casa matriz para este tipo de filial suelen ser

mayores que para el caso de filiales estratégicas⁹⁰. Un caso extremo de este tipo de operaciones son aquellas que aunque aparecen contabilizadas como IED son más bien operaciones de tipo financiero en la medida en la que la ET compra una filial que es de nuevo vendida en un periodo de tiempo relativamente corto por una mayor cantidad. Con esto la ET obtiene una rentabilidad de tipo financiero. También se está ante inversiones de tipo rentista en los casos en los que una empresa participa en más de un 10% del accionariado de otra (por tanto, según el FMI es considerada IED) pero en la práctica no participa en su gestión aunque sí obtiene una rentabilidad por la participación en los beneficios. En estos casos la ET delega la gestión y el control en un socio también extranjero o local (Chesnais, 1994: 101)

Inversiones con orientación estratégica o rentistas se dan tanto en el sector industrial como en el de servicios y para objetivos relacionados con la mejora de la eficiencia o con la búsqueda de nuevos mercados. En el caso de objetivos centrados en la búsqueda de eficiencia puede parecer que todas las formas de expansión son de carácter estratégico. Sin embargo, en el caso de las estrategias de búsqueda de eficiencia basadas en la reducción de costos laborales, se puede hablar de filiales poco estratégicas en la medida en la que sus operaciones son fácilmente sustituibles por las realizadas en otras localizaciones. En los casos de industrias de textil, calzado, juguetes, microelectrónica, etc. la producción de una filial puede ser sustituida rápidamente por la de otra sin que afecte de forma significativa al resultado total de la ET. Esto no es así en sectores de mayor complejidad tecnológica donde la mejora de la eficiencia está más centrada en procesos de especialización. Tampoco es así en el caso de objetivos basados en el acceso a otro tipo de recursos como el petróleo. En ambos casos la posibilidad de sustitución resulta más complicada. Si el objetivo es el acceso a mercados resulta evidente que algunos resultan más “estratégicos”(por su tamaño o por su posibilidad de acceder a terceros mercados) que otros y que las decisiones de las ET serán muy diferentes en función de que consideren una inversión más estratégica o menos.

C) SEGÚN LA NACIONALIDAD DE LA ET

Considerar que la nacionalidad influye en la estrategia parte primeramente de la idea de que las ET sí tienen nacionalidad, es decir que hay ET de EEUU, de Japón o de España, independientemente de cual sea su grado de internacionalización. A diferencia de lo que

⁹⁰ El objetivo de rentabilidad no constituye una cuestión menor ya que condiciona la forma en que se desarrolla el proyecto de expansión en cada caso concreto. Ejemplos prácticos de esta cuestión se encontrarán en el análisis de caso especialmente en el sector eléctrico.

han planteado algunos autores⁹¹, se sostiene la existencia de esta nacionalidad que se reconoce en aspectos tales como la sede de la casa matriz, el país hacia el que se repatrián utilidades o con el que se tienen mayores vínculos políticos y que apoya la transnacionalización de sus empresas. Además, de las 100 ET más grandes (según la clasificación de la UNCTAD, 2000), la mayoría de ellas tiene más del 50 por ciento de sus activos y empleo en el país de origen.

No se va a entrar a detallar las características propias de las diferentes nacionalidades porque se entraría en una casuística demasiado extensa y que no resulta necesaria para los objetivos de este apartado. Sin embargo, se pueden citar algunos ejemplos representativos de las diferencias existentes entre ET de una y otra nacionalidad en cuanto a elementos propios de su forma de expansión⁹²: la forma de financiación de las inversiones de EEUU frente a la de las europeas, los diferentes mecanismos empleados para negociar con el gobierno local o la mayor propensión de las empresas japonesas frente a las estadounidenses o europeas a formar alianzas con empresas locales (Mortimore, 1993)⁹³. Estas diferencias tienen repercusiones en las economías receptoras en aspectos tales como el desarrollo de vínculos, la transferencia de tecnología o las condiciones laborales.

En la tabla siguiente se presenta un resumen de las estrategias expuestas y sus implicaciones más inmediatas en términos de efectos. Aunque su influencia se refleja en más variables que las que aparecen en la tabla, se han recogido sólo aquellas que resultan más significativas para cada tipo de estrategia.

⁹¹ Un ejemplo de este planteamiento lo encontramos en la siguiente cita de Kenichi Ohmae (1990: 94, en Dicken, 1998: 193): “Antes que la identidad nacional, antes que la afiliación local, antes que el ego alemán, italiano o japonés. Antes que cualquiera de los compromisos individuales, está una misión global unificada. El país de origen no importa. La localización de la casa matriz no importa. Los productos de los que eres responsable y la compañía para la cual sirves han sido desnacionalizados”.

⁹² Otras diferencias entre las ET estadounidenses, alemanas y japonesas son expuestas en Dicken (1998:198). El trabajo de Scheffer (1992) incorpora también un análisis sobre las diferencias en las estrategias de empresas de distintos países europeos en el sector textil. Para profundizar en las diferencias según la nacionalidad, se pueden consultar también los informes anuales de la CEPAL sobre IED en América Latina. Cada año se recoge de forma específica las inversiones realizadas por ET de un país específico como EEUU, España o Japón.

⁹³ Lo importante en este momento no es explicar las causas de estas diferencias, cuestión sin duda de enorme interés, sino solamente señalar que existen. En el análisis de caso se mostrarán ejemplos más concretos de estas diferencias y se podrá valorar con mayor fundamentación su importancia.

Tabla 3.2. Principales estrategias de las ET y sus efectos en las economías receptoras

Estrategias	Efectos
- Acceso a recursos Naturales Mano de obra	- Aumento de las exportaciones. Competitividad espuria - Escasa articulación intra e intersectorial - Creación de empleo. Malas condiciones laborales - Impactos medioambientales
- Búsqueda de eficiencia Reducción de costos laborales Incorporación progreso técnico	- Integración de la producción regional o mundial: sustitución de insumos locales por importaciones - Transferencia de tecnología: mejora de la eficiencia por incorporación de progreso técnico - Mejora de la competitividad: espuria (reducción de costos laborales); auténtica (incorporación de progreso técnico) - Creación/destrucción de empleo
- Acceso a mercados Interno Externos	- Aumento o reducción del grado de competencia sectorial - Incremento de las exportaciones y facilidades de acceso a mercados mundiales
- Acceso a recursos tecnológicos y estratégicos	- Aumento de la capacidad financiera - Acceso a recursos tecnológicos - Transferencia de tecnología: depende del nivel de articulación económica
- Inversiones estratégicas	- Mayor aporte de capital y tecnología - Implicaciones en la gestión: transferencia de métodos de gestión y organización
- Inversiones rentistas	- Objetivos de rentabilidad más altos - Mayor propensión a desinvertir - No hay implicaciones en la gestión
- Inversiones según la nacionalidad	- Mayor o menor vinculación con la economía local - Acceso a mercados y tecnología - Condiciones laborales

Fuente: elaboración propia

3.2.2. Modalidades

Se entiende por modalidad la forma que adopta el proceso de expansión en el sentido del tipo de inversión realizada y del vínculo de propiedad entre la casa matriz y la filial. De acuerdo a esta definición se pueden distinguir una serie de modalidades básicas de expansión de las ET.

a) MODALIDADES BASADAS EN LA EXISTENCIA DE UNA RELACIÓN DE PROPIEDAD DE UNA EMPRESA FRENTE A OTRA (una de ellas posee una parte significativa o el total del capital social de la otra).

Dentro de este tipo de modalidad podemos distinguir a su vez dos formas básicas mediante las cuales la ET lleva a cabo las estrategias planteadas anteriormente: la compra de activos ya existentes o la compra de nuevos activos.

i) Activos existentes

Esta modalidad, que se concreta generalmente a través de FyA, implica un cambio en la titularidad de la propiedad pero no una inversión real en el sentido de aumento de la capacidad productiva. La rapidez con la que se puede lograr el objetivo planteado por la ET favorece la utilización de esta modalidad de expansión (UNCTAD, 2000: 104). En algunos casos las FyA tienen lugar como mera reacción a una estrategia similar llevada a cabo por otros competidores sin que supongan ganancias significativas para las empresas que participan en el proceso. Estudios de las consultoras KPMG y AT Kearney de finales de los 90, muestran que en más de la mitad de las FyA el valor de las acciones cae. Estudios hechos desde la óptica de la organización industrial muestran que tampoco hay mejoras significativas en términos de rentabilidad o productividad (UNCTAD, 2001: 137-138)

La dinámica competitiva y las escasas posibilidades de expansión, dada la situación de madurez e incluso de crisis o estancamiento en algunos sectores, condicionan un tipo de inversión destinada fundamentalmente a la reestructuración productiva. Ésta suele provocar un aumento del grado de concentración especialmente significativo en algunos casos (industria química, farmacéutica, automovilística, distribución, etc.).

Aunque es difícil estimar el porcentaje de FyA sobre el total de los flujos de IED ya que en muchas FyA participan también recursos locales, la UNCTAD señala que suponiendo que todas las FyA se financiaran con IED, la participación de las FyA en el total de flujos de IED habría pasado del 52% en 1987 a 83% en 1999 (UNCTAD, 2000: 14). Aunque estos porcentajes en la realidad sean menores, su comparación temporal da una idea aproximada de la importancia de estas operaciones.

Este tipo de inversiones son protagonizadas por ET de países desarrollados entre los que se da la mayoría de los flujos de IED. Durante el periodo 1991-1998 las FyA entre PD representaron en promedio más del 70% de las FyA a nivel mundial (UNCTAD, 1999: 525).

Se dan FyA sobre todo de tipo horizontal⁹⁴ con el objetivo fundamental de aumentar el poder de mercado y de obtener una ventaja competitiva en tamaño como resultado de la operación. Esta modalidad de inversión no genera aumento en la capacidad productiva (al menos de forma inmediata) y, por el contrario, suele generar el cierre de algunas

⁹⁴ Según el informe anual de la UNCTAD sobre inversiones del año 1999, el 70% del total de las FyA transfronterizas en 1999 corresponden a operaciones de tipo horizontal. El valor de las operaciones verticales no llegó al 10% en ningún año de la década de los 90 y el valor de las de conglomerado bajó su participación de más de un 40% en 1991 a un 27% en 1999.

instalaciones de producción o actividades de apoyo así como el despido de trabajadores. Además, esta modalidad de inversión frente a la que se realiza en nuevos activos ofrece menos posibilidades de que se transfieran tecnologías nuevas. Algunos de estos efectos negativos pueden ser revertidos a largo plazo en función de las estrategias de las ET (UNCTAD, 2000: 196-204).

En el caso de sectores de servicios la expansión se ha llevado a cabo, al menos en una primera etapa, fundamentalmente a través de procesos de privatización. Estos suponen un caso especial de FyA en la medida en la que la empresa pública es adquirida por la ET. A mediados de los 90, las privatizaciones suponían un 50% de las FyA frente a un 10% a inicios de esa década. En 1999 este porcentaje había descendido a un 6% como consecuencia del agotamiento del proceso en muchos países (UNCTAD, 2001: 136).

El hecho de que se trate de una empresa pública incorpora elementos claramente diferenciadores con respecto a otros tipos de FyA. En este caso, el cambio de titularidad reviste un significado especial por el paso de la titularidad pública a la privada, así como por la participación del Estado en el proceso⁹⁵. Según datos del Banco Mundial (2000) a mediados de los 90 las privatizaciones supusieron un 10% del total de las FyA, descendiendo ese porcentaje al 6% en 1999. La participación de capital extranjero en las privatizaciones varía considerablemente según el tipo de país, siendo mucho mayor en el caso de PSD. Por ejemplo, en Brasil, este porcentaje ha sido del 75% y en Polonia del 80%.

ii) Inversión en nuevos activos

En este caso la expansión internacional es llevada a cabo a través de la creación de nuevos activos, nuevas fábricas, centros de distribución, etc. en otros países. El desembolso de capital en este caso sí implica una inversión en el sentido de incremento de la formación bruta de capital fijo. Puede ser que la ET acometa esta inversión en solitario o aliándose con otra ET o con capital local. Los casos de alianzas con capital local pueden resultar más positivos porque facilitan una mayor integración con la economía nacional.

Desde la perspectiva de los efectos, las implicaciones de los dos tipos de modalidad que se acaban de mencionar son claramente distintas. La UNCTAD, en el informe del 2000 dedica el capítulo 6 a analizar las diferencias de ambos tipos de modalidades en cuanto

⁹⁵ El alcance y significado de estos procesos de privatización va más allá que el que aquí se le está dando. Las privatizaciones se insertan en una política de reforma del papel del Estado en la economía para favorecer una extensión de la participación privada hacia actividades anteriormente vedadas. Un análisis más detallado de estos procesos y su significado puede obtenerse en Begué (2002).

a los aportes a las economías receptoras. El informe concluye planteando que, al menos en el corto plazo, la primera modalidad suele implicar menores beneficios e incluso impactos negativos en la mayoría de las variables analizadas⁹⁶: acceso a recursos financieros, inversión productiva, empleo, tecnología y aumento de la competencia. La variable en la que la elección de comprar activos existentes puede resultar más positiva es la relativa a los vínculos inter e intra-sectoriales y a la menor propensión a importar. Al tratarse de una empresa local existe una mayor propensión a que dicha empresa utilizara insumos locales y habrá mayores posibilidades de que esto se mantenga. Sin embargo, esto no tiene porque ocurrir siempre así sino que dependerá de las características del país y la estrategia de la empresa anterior a la compra. Además, la evolución hacia estrategias de integración de la producción a nivel mundial limitan las posibilidades de mantener esta propensión a lo largo del tiempo. En el largo plazo es posible llegar a revertir estas tendencias (tanto los efectos negativos como los positivos) en función de los objetivos y estrategias de las ET. En la tabla siguiente se resumen las principales diferencias en los efectos derivados de la utilización de una u otra modalidad

⁹⁶ El hecho de que definitivamente se den unos efectos u otros va a depender como se ha dicho no sólo de las estrategias adoptadas sino también de las características del país receptor.

Tabla 3.3. Diferentes modalidades y sus efectos en las economías receptoras

<u>Variables</u>	<u>Efectos</u>	
	Modalidad de inversión en nuevos activos	Modalidad de compra de activos existentes^a
1. Recursos financieros	- Entrada paulatina de capital	- Entrada masiva de capital: apreciación de la moneda - Posible infravaloración de los activos vendidos
2. Inversión	- Directamente aumenta la capacidad productiva	- En el CP no hay aumento de capacidad productiva. En el LP depende del uso dado a los fondos - Inversión indirecta por mayores vínculos con la economía local
3. Tecnología	- En el CP la transferencia de tecnología es más rápida e implica tecnología más avanzada - La difusión de tecnología puede ser menor al haber menores vínculos con la economía	- En el CP menor transferencia de tecnología - Mayor difusión de tecnología a través de los vínculos con empresas locales
4. Empleo	- Mayor creación de empleo directo	- Menor creación de empleo e incluso destrucción
5. Balanza comercial	- Mayor propensión a importar	- Menor propensión a importar si existen vínculos locales
6. Estructura de la competencia	- En el CP, entrada de nuevos competidores	- En el CP no hay entrada de nuevos competidores

a Para establecer algunas de las diferencias se ha partido de la hipótesis de que las inversiones en empresas ya existentes tienen en el CP mayores vínculos con empresas locales porque tienden a mantener los existentes.

Fuente: elaboración propia en base a la información de la UNCTAD (2001: 159-209)

B) MODALIDADES BASADAS EN LA AUSENCIA DE RELACIÓN DE PROPIEDAD

Estas modalidades son conocidas con la expresión de “nuevas formas de inversión” (NFI)⁹⁷ aunque realmente la inversión productiva por parte de la ET en la economía receptora no se produzca. En estos casos hay vínculos contractuales pero no existe una participación en el capital social lo cual no es obstáculo para que sí haya, de hecho, un control de las actividades (al menos de algunas de ellas) de una empresa por parte de la otra. A pesar de la falta de participación en la propiedad, estas modalidades se derivan de la lógica de la inversión que implica control por parte de la ET y no de la del intercambio en la que hay una autonomía entre las partes (Chesnais, 1994: 102-103).

Dentro de las nuevas formas de inversión destacan las “joint ventures” (asociaciones con una participación no superior al 50%), licencias, franquicias y la subcontratación. En todas ellas se llevan a cabo contratos entre dos empresas por medio de los cuales se establece una relación, en la mayoría de los casos, de control y dependencia de una sobre la otra a través del suministro de tecnología, de know-how, de productos para la venta, etc. Normalmente es la ET quien establece las condiciones del contrato que le permitan obtener ganancias con un riesgo mínimo.

Las razones por las que estas modalidades se han extendido en los últimos años varían entre sectores y países. En los años 70, algunos países promovieron las NFI como mecanismo para aumentar la participación de empresas locales (Martínez Ortiz, 1996: 31). En muchos otros las NFI se han extendido como mecanismo que favorece la flexibilidad y la expansión con un bajo coste financiero. Para Omán (en Martínez Ortiz, 1996: 33) estas modalidades serán más frecuentes cuando el destino final sea el local o cuando el proyecto absorba tecnología madura.

La subcontratación ha sido la modalidad más adoptada en el caso de los procesos de deslocalización de actividades intensivas en mano de obra poco cualificada como el sector textil-confección, el de la electrónica, el calzado, el juguete, etc. Por ello será especialmente significativa para el análisis de caso.

Los efectos de estas modalidades de expansión para la economía receptora van a depender de la existencia previa de empresas con las que se llevan a cabo los distintos tipos de acuerdos. Como se señaló anteriormente, en el caso de ciertas alianzas los efectos son limitados en la medida en la que la estructura de las empresas se mantiene prácticamente inalterada. Sin embargo, en determinados sectores las ET fomentan el desarrollo de empresas con las que firman acuerdos de subcontratación y que

⁹⁷ Llamadas “nuevas” por su reciente generalización y no por su carácter inédito.

previamente no existían. En estos casos la modalidad de subcontratación es preferida a la de inversión en activos nuevos para reducir riesgos y evitar el desembolso de capital así como la asunción de compromisos laborales. La situación de dependencia y vulnerabilidad de estas empresas (generalmente de tamaño pequeño y mediano) frente a la ET es mayor aún que en el caso de las filiales en régimen de propiedad pues no han comprometido recursos propios. De ahí que el nivel de creación/destrucción de empresas franquiciadas o subcontratadas esté tan expuesto a los vaivenes del mercado o de la evolución económica. En términos laborales, la ausencia de una vinculación propietaria con la ET suele favorecer la existencia de peores condiciones laborales. La situación de vulnerabilidad de la empresa contratada ante los requerimientos de la empresa que contrata se refleja en las condiciones laborales aplicadas a los trabajadores.

3.3. Las economías subdesarrolladas y su significado para el análisis de los efectos (variable país)

De acuerdo al planteamiento expuesto en el apartado 3.1, los efectos derivados de la expansión de ET en una economía van a depender, en gran medida, de las propias características de dicha economía. Por tanto, conociendo dichas características, es posible establecer algunas aproximaciones teóricas sobre los efectos que se puedan dar. Partiendo del supuesto de que la economía guatemalteca presenta rasgos que permiten considerarla una economía subdesarrollada, en este apartado se plantea un análisis sobre las implicaciones de este tipo de economías para el análisis de los efectos⁹⁸.

Primero se exponen los principales rasgos que se atribuyen a las economías subdesarrolladas y más tarde los vínculos con el proceso de expansión de las ET y los efectos que ello produce.

3.3.1. Principales características de las economías subdesarrolladas

Los análisis centrados en América Latina han señalado la existencia de una serie de cuestiones, de carácter estructural, que caracterizan a las economías de la región. Estas características se materializa de forma diferente en cada país, lo cual significa que

⁹⁸ Dada la heterogeneidad existente entre las economías que generalmente se consideran como subdesarrolladas, se ha preferido referir la cuestión al contexto latinoamericano. Por supuesto, esto no implica considerar que dentro de América Latina el panorama sea homogéneo. Por otra parte, la expresión “economía subdesarrollada” no se considera totalmente adecuada para la idea que se quiere reflejar. Ello se debe a que dicha expresión ha sido construida en contraposición a la de economía desarrollada y por el carácter etnocéntrico que suele encerrar (Esteva, 1996). A pesar de ello se utilizará esta expresión tratando de evitar las connotaciones señaladas. Se pretende reflejar la idea de una economía cuyas características dificultan garantizar un crecimiento sostenido de la riqueza social que genere bienestar material al conjunto de la sociedad (Castellanos en Fridolin, 1997: 241)

tendrán una influencia particular en el proceso de expansión de las ET. A pesar de estas diferencias es posible señalar algunos rasgos comunes.

Siguiendo a Rosales (1988:34), habría que destacar tres aspectos a partir de los cuales se pueden caracterizar este tipo de economías: una especialización comercial empobrecedora, una estructura productiva desarticulada, heterogénea y concentradora del progreso técnico y una distribución del ingreso concentradora y excluyente. Marinho (1981) destaca aspectos similares añadiendo la falta de evolución en la representatividad del sistema político⁹⁹. A pesar de la evolución particular experimentada por las distintas economías en los últimos años y la necesidad de tener en cuenta otras dimensiones de las que se habló al definir los conceptos de economía y desarrollo, se consideran válidas las caracterizaciones anteriores para la situación actual. Como lo señala Sutcliffe identificando estas características con la existencia de obstáculos a un proceso de desarrollo (1994: 42):

“Aunque los debates sobre el punto de destino han puesto en cuestión su concepto de desarrollo, los mismos o similares obstáculos se plantean también en el camino hacia el desarrollo humano sostenible; muchos de sus argumentos son aún válidos en relación a objetivos redefinidos”.

Por tanto, a partir de las aportaciones de estos autores, se caracteriza a estas economías en base a los siguientes elementos¹⁰⁰:

1. Estructura productiva extravertida, especializada y con fuerte desarticulación intersectorial. Una parte significativa de la estructura productiva está orientada hacia el exterior complementando así a las economías desarrolladas. La producción se centra en uno o muy pocos sectores, generalmente los de exportación, mientras que una parte significativa de la demanda de bienes y servicios se satisface con importaciones. Sectorialmente, la estructura productiva se caracteriza por la importancia del sector agrícola y por el alto grado de participación del sector servicios. La desarticulación intersectorial es debida a la alta especialización y dificulta la difusión del progreso técnico o el efecto de arrastre de unos sectores sobre otros.

2. Desigual distribución del ingreso. El desempleo o subempleo, el bajo nivel salarial y la insuficiente (cuando la hay) o regresiva acción redistributiva del Estado son los principales factores explicativos de la alta concentración del ingreso en una minoría. La principal consecuencia de esto para el análisis que se presenta es la estrechez del

⁹⁹ Ver también Sunkel y Paz (1970: 15-40), Albuquerque (1994: 32) y Arrizabalo (1995: 43-47).

¹⁰⁰ Cada uno de ellos será sólo enunciado pudiendo acudir a las referencias citadas para profundizar en cada una de las cuestiones.

mercado interno que dificulta el crecimiento y desarrollo de algunos sectores y que condiciona el carácter extravertido de otros. También la existencia de una amplia mayoría de la población en situación de desempleo o subempleo lo que condiciona la existencia de bajos salarios.

3. Inserción externa dependiente y asimétrica. Esto se plasma en los ámbitos comercial, financiero y tecnológico y es consecuencia de la especialización comercial, de la insuficiencia del ahorro interno para hacer frente a los pagos externos (déficit comercial, deuda externa, repatriación de utilidades, etc.) y del bajo nivel de desarrollo tecnológico.

Junto a estas cuestiones, resulta pertinente añadir otra más vinculada a las características del Estado en los países de la región. Estas características son fundamentales para comprender el funcionamiento de las distintas economías y, en particular, su relación con el proceso de expansión de las ET. Aunque son muchas las reflexiones que podrían plantearse sobre el Estado en los países de América Latina, aquí interesa destacar dos elementos que con frecuencia lo caracterizan (de nuevo con distinto grado de materialización en cada país): la subordinación o limitada capacidad de negociación en el espacio internacional con respecto a otros Estados y agentes económicos; la debilidad de sus instituciones en el marco interno. Ambos aspectos condicionan de manera significativa las actividades desarrolladas por ET en una economía¹⁰¹.

3.3.2. Vínculos con el proceso de expansión de las empresas transnacionales y sus efectos

En función de estas características ¿qué implicaciones tiene la consideración de una economía como subdesarrollada para analizar los efectos del proceso de expansión de las ET? Estas implicaciones se dan en tres ámbitos que se van a identificar como el de los factores de localización, el de los efectos propiamente dichos y el de las variables sobre las que se analizan dichos efectos¹⁰².

¹⁰¹ Para ampliar esta temática y profundizar en las dos características señaladas se pueden consultar los trabajos de varios autores como Kaplan, Ikonicoff, Cardoso, Faletto, Rubinstein, etc. compilados por este último (Rubinstein, 1988)

¹⁰² En este apartado, cada una de estas cuestiones se van a enunciar desde un terreno hipotético. En el capítulo 4, tras el análisis del proceso de expansión actual de ET en la región latinoamericana será posible ampliar lo que ahora se va a presentar. El análisis de caso permitirá profundizar mucho más en estas cuestiones contrastando su veracidad para el caso guatemalteco.

1. LOS FACTORES DE LOCALIZACIÓN

Se han definido los factores de localización como aquellos elementos de una economía que resultan atractivos para las ET y según los cuales deciden su ubicación, así como perfilan las estrategias y modalidades adoptadas. Ya se sabe que éstas dependen en primera instancia de las propias necesidades de la empresa en términos de la búsqueda o explotación de su ventaja competitiva. Pero el desarrollo de algunas estrategias de expansión será posible por la existencia de determinadas características socio-económicas diferentes en unos países y otros como consecuencia de la tendencia histórica del capitalismo hacia un desarrollo desigual. Además, los efectos que finalmente se produzcan van a depender de la utilización de un tipo de estrategias y modalidades. Por tanto, la existencia de unos determinados factores de localización será fundamental para que se deriven unos efectos u otros.

Es lógico que las diferentes características de unas economías y otras den lugar también a diferencias en cuanto a los factores de localización. Esto, claro está, siempre en el marco de la estrategia global adoptada por la ET.

De acuerdo a las características señaladas como propias de las economías subdesarrolladas, los factores de localización más probables serán el acceso a recursos naturales, cuando estos existan, y el acceso a mano de obra. Los bajos costes salariales, dado el alto nivel de desempleo y la falta de mecanismos a través de los cuales lograr una mejora de las condiciones laborales, serán el atractivo fundamental de muchas de estas economías.

En cuanto al acceso a los mercados internos como factor de localización, su importancia va a variar según los sectores, el tamaño del país y el grado de protección de la economía. La desigual distribución del ingreso limita el desarrollo de mercados internos, sin embargo esto no opera por igual en todos los países. A pesar de que todos ellos se caractericen por una distribución del ingreso desigual, esta desigualdad no adquiere las mismas proporciones en todos los casos al igual que tampoco existe el mismo nivel promedio de ingreso. De ahí que existan diferencias significativas en cuanto a las posibilidades de consumo de la mayoría de la población entre unos países y otros. Además, y este constituye un aspecto fundamental, habrá economías en las que, por su tamaño (el ejemplo más claro es Brasil), el mercado resulte atractivo a pesar de la desigual distribución del ingreso. Pero, incluso en los países de mayor tamaño relativo y como resultado de los procesos de regionalización y apertura experimentado en los últimos años, el acceso a mercados locales se combinará con la orientación exportadora. A veces esta orientación exportadora puede estar referida a mercados regionales que

supongan una ampliación de los mercados internos permitiendo un mejor aprovechamiento de las economías de escala y de alcance.

Habrán otros sectores vinculados a servicios no transables en los que a pesar de su estrechez, los mercados constituyan el factor de localización fundamental ya que no es posible abastecerlos mediante exportaciones. En estos casos, la estrechez del mercado, cuando se da, continuará siendo un condicionante del tipo de estrategia y modalidad adoptada por la ET buscándose mecanismos orientados a la ampliación de esos mercados. A efectos de las ET lo importante no será tanto que dicha ampliación se lleve a cabo por mecanismos expansivos (ampliación del espacio) o intensivos (inclusión de mayor número de consumidores en el mismo espacio) sino más bien que permita una mejor optimización de las inversiones.

Dado el bajo nivel de desarrollo tecnológico en estos países será poco frecuente que el acceso a activos tecnológicos se constituya en un factor de localización significativo para la expansión de ET.

En definitiva, la cuestión es que la preponderancia de unos factores de localización frente a otros condiciona que el tipo de estrategias más frecuentes adoptadas por las ET en estas economías sean aquellas orientadas al acceso a recursos naturales y la mejora de la eficiencia a través de la reducción de costes laborales, con una orientación total o parcialmente exportadora. Las estrategias de acceso a mercados locales, a priori serán menos frecuentes, sobre todo en las economías más pequeñas salvo que se articulen medidas especiales para fomentarlas. Las privatizaciones o la integración comercial se pueden considerar medidas de este tipo.

Sobre los efectos teóricos de cada una de estas estrategias ya se ha hablado en el apartado anterior al que se remite. Sin embargo estos efectos van a quedar afectados por las características propias de las economías receptoras. Precisamente esto último es lo que se va a tratar a continuación.

2. LOS EFECTOS

Las características particulares de las economías subdesarrolladas no sólo determinan la existencia de unos factores de localización u otros, sino que, además, una vez que ha tenido lugar la inversión (sea del tipo que sea) condicionan también los efectos que de ella se derivan. La relación no es unidireccional, no se da sólo en el sentido de que las características particulares de las economías subdesarrolladas condicionan la existencia de unos efectos u otros. Por el contrario es a su vez el propio proceso de expansión de las ET el que también configura la existencia de unas determinadas características en dichos países. Precisamente analizar esta relación para un país y sectores específicos es

el objetivo de esta tesis. En este apartado, la intención es, partiendo de la existencia de unas determinadas características, exponer cómo influyen las mismas en los efectos derivados de la expansión de ET. La finalidad es resaltar que los efectos no son los mismos en todas las economías y que es necesario tener en cuenta las características particulares de cada una de ellas para poder establecer estas diferencias¹⁰³.

De acuerdo a la caracterización realizada al principio de este apartado se han seleccionado una serie de efectos sobre los que dichas características ejercen, a priori, una influencia significativa.

a) En el ámbito de los impactos en la *estructura productiva*, dos son los aspectos fundamentales en los que inciden las características particulares de las economías subdesarrolladas.

a.1) La falta de articulación intersectorial, la ausencia de empresas locales en determinados sectores de actividad o la ausencia de barreras a las importaciones van a reducir las posibilidades de que las ET desarrollen vínculos con empresas locales. El desarrollo de estos vínculos se va a ver afectado por la cantidad, calidad y flexibilidad de la oferta local frente a la importada. En las economías subdesarrolladas va a existir una propensión menor a desarrollar vínculos con sectores que incorporen tecnologías más avanzadas, siendo más probable el desarrollo de vínculos con sectores de menor contenido tecnológico (UNCTAD, 2001: 136). La dificultad en desarrollar vínculos con sectores intensivos en capital no depende sólo del escaso nivel de desarrollo tecnológico o la ausencia de recursos financieros. También se relaciona con las propias condiciones de acceso de determinados productos a los mercados de economías subdesarrolladas que dificultan incorporar mayor valor añadido a los productos por la existencia de barreras proteccionistas. Aquí, la subordinación de los gobiernos de economías subdesarrolladas para negociar el acceso de productos de mayor valor agregado resulta ser un factor fundamental que está limitando el desarrollo de vínculos intersectoriales¹⁰⁴.

Esto se va a ver afectado también por elementos relacionados con el atractivo de estos países para localizar actividades intensivas en mano de obra o actividades relacionadas con la extracción de recursos naturales. En ambos casos, siempre y cuando los países

¹⁰³ La existencia de este tipo de diferencias entre países se ha tenido en cuenta normalmente para enfatizar la mayor “necesidad” de los PSD de atraer IED pero no tanto en el sentido de tenerlas en cuenta para valorar como influyen en los efectos que se deriven de dicha inversión. Un ejemplo de ello lo constituye el informe de la UNCTAD de 2000.

¹⁰⁴ En el análisis de caso veremos un claro ejemplo de esta situación en el sector confección. Esto también se puede extender a otras actividades de ensamblaje u otras relacionadas con la exportación de productos primarios.

sean utilizados como plataformas de exportación, la posibilidad de desarrollar vínculos intersectoriales va a ser reducida por las propias características de la actividad y estrategia desarrolladas por la ET. Muestra de ello es que la participación del contenido local en las exportaciones (principal indicador para medir la existencia de vínculos intersectoriales) de productos vinculados a las actividades de ensamblaje no suele ser mayor de un 5-10% (UNCTAD, 2001: 135).

a.2) Por el lado del impacto en la estructura de la competencia del sector, se han encontrado dos hipótesis que muestran resultados distintos. La hipótesis basada en la relación “tecnología/tamaño” dentro de los mercados de economías subdesarrolladas y, por otra parte, la hipótesis denominada “réplica en miniatura”. La primera hipótesis, planteada por Bain (1956 citado en Evans, 1977: 374) señala que el efecto tenderá a ser un aumento en la concentración debido al menor tamaño de los mercados de países en desarrollo. Para este autor, la ET tienden a utilizar el mismo tipo de tecnologías con independencia de las características de las distintas economías. En las subdesarrolladas, estas tecnologías producen unas economías de escala superiores en proporción al tamaño de los mercados locales. Como resultado, la entrada de capital extranjero en estas economías genera un nivel de concentración mayor que en economías desarrolladas.

Frente a esta hipótesis, existe otra denominada “réplica en miniatura” que señala que, si existen diez productores en un sector, esos diez tienden a instalar “réplicas en miniatura” en los países en los que invierten, por lo que dado el menor tamaño del mercado en los países menos desarrollados, los efectos en la concentración serán menores que los que se den en PD (Evans, 1977: 375).

De acuerdo a estas dos teorías, las propias características de las economías subdesarrolladas pueden influir ejerciendo efectos contrarios. El resultado dependerá de cuál de las dos situaciones sea la que efectivamente se de. La última hipótesis está más vinculada a la situación experimentada por ciertas economías subdesarrolladas durante un periodo en el que existían mayores barreras a la entrada de importaciones. Esto motivó el establecimiento de esas “réplicas en miniatura” con el objetivo de abastecer mercados locales. En el periodo actual, como se verá en el capítulo siguiente la utilización de este tipo de estrategias ha declinado como consecuencia del proceso de apertura experimentado por la mayoría de los países. De cualquier manera, ambas hipótesis no son excluyentes sino que, por el contrario, se pueden dar las dos tendencias contrarias, dependiendo el resultado final de la distinta fuerza de cada una de ellas.

Los resultados en términos de concentración dependerán, también, de la capacidad de las empresas locales para hacer frente a la ET. Analizando el caso de los países

subdesarrollados, Lall (1979 en Martínez Ortiz, 1996), señala que inicialmente el efecto de la entrada será aumentar la competencia, especialmente si no se trata de un caso de absorción de empresas ya establecidas y si la ET induce a los competidores a imitarla. Sin embargo, en el largo plazo las ET estimulan la concentración por diferentes vías: forzando a las empresas locales a salir del negocio, adquiriendo empresas locales, fomentando asociaciones defensivas entre empresas locales o consiguiendo determinadas concesiones por parte de los gobiernos.

En ausencia de políticas internas que protejan a las empresas locales, la superioridad financiera y tecnológica de la ET suele provocar un efecto expulsión de empresas locales aumentando el grado de concentración dentro del sector. Un estudio reciente de Agosin y Meyer (2000) sobre el efecto expulsión (“crowding out”) en países en desarrollo concluye que en América Latina se ha producido un efecto expulsión como consecuencia de la entrada de IED.

b) Dentro de la *balanza de pagos* las características particulares de las economías subdesarrolladas influyen en varios aspectos de la balanza comercial y de la de renta.

b.1) Exportaciones. Dada la estrechez de los mercados internos¹⁰⁵, es frecuente encontrar una orientación exportadora vinculada a buena parte de las estrategias adoptadas por las ET. Éstas suelen presentar una mayor propensión a exportar en las economías subdesarrolladas que en las desarrolladas mostrando, además, una participación de las exportaciones en el total de sus ventas mayor que la de las empresas locales. El propio carácter transnacional de estas empresas les dota de una mayor facilidad de acceso a mercados externos. Su transnacionalidad les permite desarrollar vínculos en distintos mercados, aprovechando campañas publicitarias o el reconocimiento de una marca para facilitar su acceso a nuevos mercados, reducir costes de transporte, etc. También resulta fundamental la capacidad de ET de presionar a determinados gobiernos para lograr el acceso de sus productos a mercados protegidos (UNCTAD, 1999: 244).

Los estudios empíricos realizados sobre esta cuestión en los años 60 y 70 mostraban conclusiones bastante dispares¹⁰⁶, en gran parte motivadas por el grado de protección de algunos mercados que favoreció las estrategias basadas en el suministro a mercados locales. En las dos últimas décadas la orientación exportadora y la contribución de las

¹⁰⁵ Sobre esto téngase en cuenta las matizaciones ya señaladas anteriormente con respecto a las diferencias entre países.

¹⁰⁶ Martínez Ortiz (1996: 39) muestra una relación de algunos de estos estudios y sus conclusiones.

ET al crecimiento de las exportaciones parece estar más clara como lo reflejan los trabajos de Chudnovsky et al. (2001) para Mercosur y Máttar et al. (2002) para México.

Desde el punto de vista del patrón exportador, dados los factores de localización que se han señalado como los más frecuentes, los incentivos para favorecer exportaciones que incorporen un mayor grado de nivel tecnológico son bajos. En América Latina, sólo dos países, México y Costa Rica, han aumentado significativamente la participación en sus exportaciones de productos de contenido tecnológico alto y medio¹⁰⁷. En ambos casos, gran parte de este incremento se deriva del desarrollo de la maquila electrónica en la que, a pesar de tratarse de productos considerados de alto contenido tecnológico, el factor de localización fundamental ha sido el coste de la mano de obra ya que las operaciones realizadas suelen ser las de ensamblaje.

b.2) Importaciones. Generalmente, las ET suelen mostrar una alta propensión a invertir, mayor que la de empresas locales. En el caso de economías subdesarrolladas esta propensión será mayor pues habrá sectores donde no sea posible optar por la utilización de insumos locales dado el bajo nivel de industrialización y desarticulación de la economía. También es posible que aun existiendo productos locales estos sean de peor calidad que los productos importados¹⁰⁸. La importación de algunos de estos insumos, especialmente cuando se trate de bienes de capital puede resultar fundamental para el desarrollo industrial del país o para la mejora de la competitividad de los productos locales en función de los vínculos que se establezcan y de la reacción de las empresas locales.

b.3) Transferencia de recursos. Es difícil señalar aspectos y mostrar evidencias sobre cómo las características de las economías subdesarrolladas afectan a los aportes de capital y a las repatriaciones de utilidades llevadas a cabo por los PSD. Esto se debe a que esta cuestión está directamente relacionada con las tasas de rentabilidad obtenidas en las inversiones y el uso que se le de a esos beneficios. A priori, no existen elementos claros que permitan justificar que esta tasa tienda a ser mayor o menor en unas economías u otras. El análisis realizado por Stumpo (1998) para los primeros años de la década de los 90, muestra que para el caso de ET estadounidenses la tasa de rentabilidad de las inversiones en economías subdesarrolladas ha sido mayor que la media a nivel mundial (15% para el primer caso y 11% para el segundo). En teoría, se podría establecer una correlación entre inversiones de mayor riesgo (asociadas a economías en

¹⁰⁷ En México estos productos han pasado de representar un 26,6 por ciento en 1985 a un 59,4 por ciento en 1998. En Costa Rica, el porcentaje ha pasado de un 3,71 en 1985 a un 17,95 en 1998. Países como Brasil o Nicaragua han visto reducir levemente este porcentaje (Dussel, 2001: 46).

desarrollo) y mayores tasas de rentabilidad (al menos exigida o esperada por parte de los inversores), por lo que en el caso de que dichas utilidades fuesen repatriadas el saldo de la balanza de rentas en los PSD se vería más afectado negativamente. Además, la fiscalidad (en términos teóricos y prácticos) en economías subdesarrolladas suele ser menor (particularmente en el caso de operar en zonas francas) que en la desarrolladas. Este elemento también afecta a la consecución de un beneficio mayor o menor y al volumen de recursos repatriados.

c) En cuanto a la *tecnología*, la teoría afirma que, dado el bajo nivel de desarrollo tecnológico de estos países, el carácter más o menos avanzado de la tecnología transferida dependerá de la orientación de mercado de la ET. Esto se da de tal forma que cuando la orientación sea exportadora, la tecnología transferida tenderá a ser más avanzada que en los casos en los que la orientación sea la de vender en el mercado interno (Casson y Pearce, 1989, en Martínez Ortiz, 1996: 36-37). Aunque a priori esto parezca ser así, son necesarias dos matizaciones.

En primer lugar, hay que tener en cuenta el sector del que se está hablando. Si, tal y como se ha comentado, uno de los factores de localización más significativos en estas economías es la existencia de abundante mano de obra barata, será frecuente encontrar ET en sectores intensivos en mano de obra que utilizan tecnologías poco avanzadas. Aunque estos sectores estén orientados a la exportación, como de hecho lo están, la tecnología que en ellos se utilice puede no ser más avanzada que la de otras actividades orientadas al mercado interno.

Por otra parte, en estas últimas el grado de avance de la tecnología utilizada estará en función de varios elementos, entre los que destacan la estructura competitiva del sector y la existencia de políticas económicas que incentiven la utilización de unas tecnologías u otras. Cuanto mayor sea el nivel de competencia dentro del sector, más probabilidad de que las tecnologías que se utilicen sean avanzadas y viceversa. Hay sectores, particularmente los de servicios, en los que las políticas públicas pueden tener un papel fundamental en la elección de una tecnología u otra por parte de la empresa.

Estudios de la UNCTAD basados en los pagos por royalties muestran diferencias entre unas economías y otras. En las economías subdesarrolladas los pagos por royalties son menores y se suelen dar con un retraso de 3-4 años con respecto al momento de la inversión inicial. A diferencia de esta situación, en las economías desarrolladas los pagos se derivan de forma más inmediata una vez acometida la inversión (UNCTAD,

¹⁰⁸ Por supuesto, habrá situaciones también en las que la opción de importar se derive exclusivamente de la propia estrategia de la ET sin que influyan las condiciones del país receptor.

1997: 22). Esto se debe a la diferencia en el riesgo, o en la percepción del mismo, en cada una de las inversiones y a cuestiones relacionadas con el entorno competitivo mencionadas anteriormente. Este mismo estudio señala además que en las economías desarrolladas los pagos por royalties implican el uso de patentes mientras que en las economías subdesarrolladas estos mismos pagos suelen hacer referencia a know-how no patentado.

Una vez transferida la tecnología, esta puede difundirse hacia otras empresas o sectores de la economía. El alcance de este proceso va a depender de la existencia de vínculos entre la empresa a la que es transferida la tecnología y el resto de la economía, así como del grado de especificidad de la tecnología de la que se esté hablando. En las economías subdesarrolladas, la existencia de un alto grado de desarticulación intersectorial limita, al menos a priori, las posibilidades de difusión de los avances tecnológicos incorporados en algunos sectores. De ahí que sea posible encontrar sectores orientados a la exportación o al consumo interno de una minoría con un nivel de desarrollo tecnológico ausente en otros sectores.

Aunque fuera del contexto latinoamericano, el ejemplo del sector de software en la India puede servir para ilustrar el argumento anterior. De acuerdo a las conclusiones del trabajo realizado por Kobrin (en Hood y Young, 2000: 133-154) ha habido un crecimiento espectacular de la industria de software en la India. Este sector destaca por su alto grado de competitividad, la alta productividad y buena preparación de sus trabajadores (fundamentalmente programadores). En el desarrollo de esta industria ha sido crucial la alta participación de la IED unida a políticas internas aplicadas por el Gobierno local. Sin embargo, según muestra el estudio el impacto en el desarrollo de la economía India es escaso. Representa un porcentaje mínimo del PIB y del empleo no produciéndose, además, transferencia de tecnología ni de trabajadores cualificados hacia otros sectores que para el autor tienen más implicaciones en términos del desarrollo del país. La razón fundamental del impacto limitado de este sector y en concreto de la IED que se da en él para la economía india es la ausencia de vínculos con el resto de la economía. El mercado local de este sector está totalmente subdesarrollado en parte debido a la orientación al mercado exterior. Para Kobrin, estas empresas y trabajadores resultan “un oasis frente a toda la pobreza”.

d) *Empleo*. Dados los problemas de empleo y subempleo en la mayoría de las economías subdesarrolladas, la generación de nuevos puestos de trabajo suele mostrarse como uno de los aportes principales de la expansión de ET hacia estas economías. Por otra parte, dado que la existencia de abundante mano de obra constituye uno de los principales factores de localización, es previsible que efectivamente las ET tiendan a contribuir favorablemente a la creación de puestos de trabajo. Habrá sectores en los que

se produzca una destrucción del mismo como consecuencia de la expulsión de empresas locales.

Las condiciones en que se desarrollen dichos empleos va a depender del tipo de actividad así como del marco legal vigente y de la capacidad del gobierno de hacer cumplir dicha legislación. En el caso de actividades no intensivas en la utilización de mano de obra, las condiciones laborales en las filiales de ET suelen ser mejores que en las de empresas locales cumpliéndose los estándares de economías desarrolladas. La situación en las actividades intensivas en mano de obra es bien distinta. En ellas, dado el objetivo de reducción de costes laborales, las condiciones de trabajo suelen ser malas. En estos casos, la falta de recursos y la debilidad de las instituciones que caracteriza muchas de estas economías repercute negativamente en el cumplimiento de los derechos laborales. La subordinación de algunos gobiernos a los intereses extranjeros limita también que se den avances en esa dirección. Los escasos intentos por parte de los gobiernos para mejorar la legislación o exigir su cumplimiento van acompañados de amenazas de abandono por parte de las empresas implicadas.

3.4 VARIABLES PARA EL ANÁLISIS DE LOS EFECTOS

Dado el carácter excesivamente amplio de la variable “economía nacional” como para ser abordada en su totalidad y dada la multitud de variables en las que se podría concretar un análisis de los efectos en una economía, se hace necesario señalar las razones por las que se decide centrar el análisis empírico en unas variables concretas. Estos criterios se articulan fundamentalmente en torno a la idea de la especificidad de la economía receptora, que en este caso se ha caracterizado como subdesarrollada.

Esta no resulta una cuestión menor en absoluto. En el capítulo 2 se había señalado que para el análisis de los efectos es necesario concretar los criterios a partir de los cuales se va a analizar dicho impacto. En la medida en la que se elijan variables distintas las conclusiones del análisis pueden resultar muy diferentes y las políticas que de ellas se deriven también¹⁰⁹. Es conveniente recordar que son precisamente esas políticas, como factores de localización, las que condicionan, junto con otras variables, el resultado de la expansión de las ET. Las conclusiones de los análisis realizados no son neutras desde un punto de vista de las implicaciones en el fenómeno. Además, la elección de unas variables u otras no es algo arbitrario, sino que responde a una concepción determinada

¹⁰⁹ De hecho, la mayoría de las políticas aplicadas con respecto a la IED y a las ET parten de los planteamientos optimistas de la teoría de la internalización y del paradigma ecléctico en cuanto a los aportes para las economías receptoras.

de los aspectos que resultan importantes para una economía y, en muchos casos, también de la relación entre ésta y el desarrollo.

Por ello, se intentan evitar los análisis centrados en variables no vinculadas a la realidad del país receptor y del sector o sectores que protagonizan la llegada de ET. Por el contrario, se pretende seleccionar un conjunto de variables que, desde la perspectiva del país y sector receptor así como del modo de expansión, resulten las más relevantes para el caso concreto. Esto significa tener en cuenta las características particulares de cada economía en las que las variables adoptan implicaciones distintas.

Por poner un ejemplo de la realidad guatemalteca (y extensible a otras economías subdesarrolladas), dadas las características particulares de este país (en concreto la ausencia de mecanismos redistributivos y el difícil acceso a la tierra, al capital y al trabajo por parte de una amplia mayoría), las implicaciones del crecimiento económico en términos de la distribución del ingreso y de la erradicación de la pobreza son realmente limitadas (ver capítulo 5). Esto mismo ocurre con variables tales como las exportaciones o la transferencia de tecnología que dada la particular forma de inserción externa o la estructura productiva del país adquieren un significado particular. Esto significa que es necesario incorporar elementos que no suelen ser tenidos en cuenta cuando se establecen conexiones automáticas entre la evolución de determinadas variables económicas y el bienestar de la población.

En definitiva, esto pone de manifiesto que las “necesidades” de las economías subdesarrolladas pueden no sólo ser mayores o menores (cuestión en la que normalmente inciden los trabajos) sino, sobre todo, distintas a las de economías desarrolladas. Por utilizar el ejemplo anterior, esto no significa que el crecimiento no sea necesario para cualquier economía, ni que en principio sea suficiente para alguna de ellas. Sin embargo, dada la existencia de determinadas estructuras y mecanismos es evidente que tiene implicaciones distintas en función de las características de las distintas economías. Partiendo de un concepto de economía como el que se ha definido más arriba, aunque sea legítimo que un análisis se pueda plantear sólo en términos de crecimiento, es necesario tener presente cuáles son sus implicaciones para las condiciones de vida de la población.

Por todo ello, y partiendo de que las “necesidades” de las economías subdesarrolladas se relacionan con los elementos que las caracterizan, las variables en las que se analicen los impactos deberán estar relacionadas con ellas y tenerlas en cuenta. De hecho, las propias políticas de atracción de capital extranjero a nivel general y sectorial suelen poner de manifiesto alguno de estos aspectos como objetivos de las políticas. Esos objetivos responden, al menos en teoría, a las necesidades de los sectores particulares y

de la economía en general y están relacionadas con el particular modo de expansión que se da en cada uno de los sectores.

Además una vez que se analicen los resultados se puede plantear la pregunta de por qué se han producido esos y no otros y si se han cubierto las expectativas creadas en torno a la entrada de ET en determinados sectores. Responder a esta pregunta sólo es posible con un análisis que parta del conocimiento del modo de expansión y su relación con los efectos y que profundice en ellos desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa.

En el capítulo 5, a partir de la elección de los sectores concretos en los que se va a desarrollar el análisis de caso, será posible señalar las variables concretas en las que se va a centrar el análisis. El criterio será el que se ha manifestado en este apartado y que guarda relación con la especificidad de las economías receptoras y, concretamente, la guatemalteca.

4. LA EXPANSIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ACTUALIDAD.....	133
4.1. La búsqueda de ventajas competitivas en la economía mundial actual.....	133
4.2. La política económica como factor de localización: cambios recientes	141
4.3. América Latina: principales tendencias	148
4.3.1. Estrategias	153
4.3.2. Modalidades.....	159
4.3.3. Efectos	162

4. LA EXPANSIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ACTUALIDAD

Los capítulos anteriores han mostrado la importancia de considerar las características particulares del proceso de expansión de las ET para analizar los resultados de dicho proceso.

Para ello, y de acuerdo al esquema planteado, será necesario analizar las estrategias y modalidades más frecuentemente adoptadas por las ET. Como se vio, éstas dependían de la búsqueda de ventajas competitivas y de su interrelación con los factores de localización de las economías receptoras. Ambos aspectos están condicionados por la evolución de la economía mundial que afecta y es afectada por la internacionalización del capital y la expansión de las ET. Por ello antes de hablar de las características que esta expansión está adoptando en el periodo actual, particularizado en el caso latinoamericano, se expondrán brevemente las tendencias de la economía mundial actual más directamente relacionadas con este proceso.

El objetivo de este capítulo es establecer cuáles son los principales rasgos que caracterizan el modo de expansión actual de las ET en el terreno productivo. Este análisis se centra en AL por ser la región en la que se enmarca la economía guatemalteca y por presentar características particulares con respecto a otras áreas geográficas. Es evidente que existirán diferencias significativas entre los distintos países de la zona, sin embargo, se aprecian tendencias comunes que es conveniente conocer para luego profundizar en el caso guatemalteco.

Existen numerosos trabajos que han analizado los efectos concretos que la llegada de IED o de ET han tenido en una economía, sin embargo es más difícil encontrar que esos efectos se relacionen directa y explícitamente con las características de la IED o de las ET concretas que llegan a dicho país. Este sí es el planteamiento que se sigue en esta investigación, de ahí la necesidad de profundizar en las características del modo de expansión.

4.1. La búsqueda de ventajas competitivas en la economía mundial actual

En el capítulo anterior se planteó el proceso de expansión de las ET como una tendencia inherente al desarrollo del sistema capitalista¹¹⁰. Se señaló también que los cambios

¹¹⁰ Con lo visto hasta ahora se puede precisar que esta expansión es más bien resultado de la simultaneidad de dos tendencias: la de la internacionalización productiva y la de la concentración y centralización del capital.

ocurridos en el proceso de expansión de las ET se enmarcan en la dinámica del sistema capitalista en su conjunto de tal forma que ésta influye en el proceso de internacionalización y este último, a su vez, afecta la evolución del sistema. Así las características actuales de la economía mundial influyen en la forma en que las empresas tratan de explotar y mejorar sus ventajas competitivas, así como en los factores de localización que resultan más determinantes y atractivos. Es decir, es la concreción histórica del desarrollo capitalista la que permite entender las características particulares que adopta el proceso de expansión de las ET.

De acuerdo con este planteamiento, a continuación se van a exponer las principales tendencias de la economía mundial actual y su plasmación en el caso latinoamericano como elemento previo al análisis de la expansión de las ET. Los elementos que se van a mencionar son aquellos que influyen especialmente en el proceso de expansión de las ET en la extensión e intensificación del proceso, así como en las características particulares que está adoptando¹¹¹.

A partir de la existencia de estos cambios en el panorama mundial actual, en los últimos años se ha venido dando un debate sobre el significado de los mismos y sobre su conceptualización bajo el término globalización (mundialización para autores como Chesnais).

Existen varias definiciones planteadas aunque, en términos generales, la mayoría hace referencia a un proceso de profundización de la dinámica internacionalizadora de la economía (y también de otros aspectos relacionados con lo cultural, político, etc.), así como una mayor integración de las actividades dispersas geográficamente (Dicken 1998: 5). Partiendo de estos elementos como referente mínimo, surgen divergencias entre unos autores y otros en varios puntos¹¹².

Por una parte, se cuestiona el carácter más o menos novedoso del proceso de internacionalización y de su importancia relativa en la economía mundial. Frente a la pretendida novedad del proceso, ciertos trabajos insisten en señalar que no existen novedades verdaderamente significativas. Esto es así especialmente si se compara con

¹¹¹ Dada la finalidad con la que se incorpora este análisis, la exposición de las tendencias tendrá un carácter acotado. Para profundizar en cualquiera de ellas así como en una visión de conjunto se puede consultar la bibliografía que se va sugiriendo.

¹¹² Los elementos que van a ser expuestos a continuación así como los referentes básicos que acaban de ser citados no pretenden mostrar toda la discusión conceptual y aplicada que existe sobre la globalización. Más bien, dada su importancia actual, lo que se busca es dar cuenta de ella y abordar de forma selectiva los elementos más importantes por su relación con el proceso de internacionalización. Para un análisis más en profundidad de estas cuestiones pueden consultarse Chesnais (1994), Dicken (1998), Hirst y Thompson (1996), Landau (2001), Martínez (2000).

las décadas previas a la I Guerra Mundial donde los flujos de comercio e inversiones extranjeras directa y en cartera alcanzaron una importancia similar a la actual (Saxe-Fernández 1999: 9-10; Hirst y Thompson, 1996: cap. 3 y 4).

Otro eje de debate, relacionado con el anterior, surge de considerar la globalización como una etapa nueva en el desarrollo capitalista en cuanto que implica cambios en determinados aspectos de las relaciones económicas. Aunque existe un consenso generalizado en cuanto a la profundización de la dinámica internacionalizadora, no se puede decir lo mismo sobre la discusión acerca de la forma en que esta realidad (la globalización) afecta al desarrollo histórico del sistema económico capitalista (Martínez González-Tablas, 2000).

El debate se ha intensificado aún más en los últimos años cuando lo que se discute son los efectos o las oportunidades que brinda la globalización para el desarrollo de algunos países, particularmente los PSD (Vilas, 1999: 84-89, Landau, 2001).

Teniendo en cuenta los distintos argumentos expuestos, en esta investigación se ha optado por considerar que la globalización, desde una perspectiva económica, consiste en la profundización (expansión-intensificación-integración) de la dinámica internacionalizadora dentro del sistema económico capitalista. Además, se sostiene que, aunque dicha dinámica haya tenido una importancia más o menos similar en otros momentos del desarrollo capitalista, en la actualidad presenta rasgos distintivos que son importantes, al menos para analizar sus efectos. Las ET son en sí mismas los sujetos principales de ese proceso de globalización. Sus dimensiones cuantitativas y cualitativas son las que, junto con otros aspectos que a continuación se expondrán, dan contenido al proceso de globalización.

Aclaradas estas cuestiones ya se pueden exponer las principales tendencias de la economía mundial actual que más afectan al proceso de internacionalización. Al hablar de economía mundial actual se está haciendo referencia al periodo comprendido entre los últimos años de la década de los 70 hasta el momento actual. El cambio de década se considera un punto de inflexión por el cambio que supone la puesta en marcha de medidas encaminadas a lograr un reordenamiento de la economía mundial. El origen de estas medidas se halla en la crisis experimentada por la economía mundial desde finales de los 60 y durante la década de los 70. Precisamente como resultado de esa crisis a nivel general y también muy particular de algunos sectores, tienen lugar una serie de cambios que favorecen la dinámica internacionalizadora de la economía. Dichos cambios se pueden agrupar en dos ámbitos diferenciados pero profundamente interrelacionados: el marco político-institucional y el sistema productivo.

i) Dentro del *marco político-institucional* los cambios más sobresalientes (relacionados unos con otros) se han dado en la re-delimitación del papel del Estado en la economía y en el de las instituciones económicas internacionales así como en el tipo de políticas aplicadas y en el desarrollo de procesos de integración.

- En el marco de la aplicación de una serie de políticas auspiciadas por organismos internacionales se plantea un cambio en el *papel del Estado*. Este cambio es resultado de lo que se ha venido denominando “crisis del Estado de bienestar” y se materializa en la reducción de su participación en la economía y de sus capacidades para decidir sobre una serie de aspectos de política económica.

La crisis del Estado de Bienestar supone la “ruptura del pacto keynesiano” que se había mantenido durante las décadas posteriores a la II Guerra Mundial y que propugnaba salarios reales crecientes y pleno empleo mediante la intervención de Estado¹¹³. Esta ruptura tiene como objetivo la recuperación de la tasa de beneficio mediante la contención de los salarios. Para ello se reducen o eliminan determinados servicios sociales prestados por el Estado que pasan a manos de la iniciativa privada y la correlación de fuerzas entre empresarios y trabajadores se inclina a favor de los primeros lo que permite que los salarios crezcan menos que la productividad¹¹⁴.

También se plantea la reducción del papel del gobierno como consecuencia de la creciente expansión internacional de las empresas. Sin embargo, esto no significa ni una desaparición del Estado nacional como agente económico fundamental ni el paso a un capitalismo global sin gobierno (Strage, 2001). Los estados nacionales siguen interviniendo de manera muy significativa en las economías nacionales y a favor de los intereses de sus empresas. Además, la existencia de un “capitalismo global gobernado” se manifiesta en la intervención de organismos multilaterales y de otros foros de gobierno mundial como el G-7 (Hirst y Thompson, 1996: 170-194).

Es indudable que se han producido transformaciones en la forma de intervención del Estado. Como señala Vilas (1999: 92):

“El Estado cambia sus modalidades, alcances y estilos de articulación con el mercado para consolidar la reestructuración de las economías locales, su mayor apertura externa y una integración más amplia a las corrientes transnacionales de capital”

¹¹³ Al menos en un primer momento, este incremento en los salarios reales era admitido siempre y cuando no fuera superior a las mejoras en productividad y cuestionara el margen de beneficio.

¹¹⁴ Un análisis detallado de las causas y el significado de la crisis del Estado de Bienestar puede leerse en Anisi (1995)

Pero este cambio en las modalidades de intervención estatal, aunque haya supuesto el debilitamiento de algunas funciones, no ha hecho desaparecer el Estado como “institucionalización del poder político de determinados actores” (ibíd.: 93) y particularmente de las ET¹¹⁵. Tampoco estos cambios se han dado por igual en todos los países. Las diferentes situaciones de partida y la particular forma de integración en la economía mundial son los aspectos que han marcado las diferencias entre unos y otros. Así, por ejemplo, en América Latina la reducción de la participación empresarial del Estado y la subordinación en materia de políticas económicas frente a organismos multilaterales ha sido mayor que en otros países.

- Dentro de las *instituciones económicas internacionales*, los cambios han venido protagonizados por la creación de la OMC y por la participación del Banco Mundial y especialmente el FMI en el diseño y aplicación de las políticas de estabilización y ajuste.

La OMC ha venido a sustituir al GATT, que se había mantenido como foro de negociación comercial tras la negativa estadounidense a ratificar el acuerdo de creación de la Organización Internacional de Comercio finalizada la Segunda Guerra Mundial. La Ronda Uruguay y, posteriormente, la OMC han impulsado el proceso de liberalización comercial con nuevos acuerdos como el de servicios. También se ha planteado la introducción de ciertos cambios en las relaciones comerciales con el objetivo declarado de reducir las desigualdades entre la primacía de los intereses de unos países y otros (fundamentalmente entre PD y PSD). El Acuerdo de Textiles ha sido un ejemplo de ello aunque los resultados han sido limitados por la permanencia de mecanismos de salvaguardia, de periodos de transición o de requisitos técnicos. En definitiva, se mantienen instrumentos que continúan restringiendo el acceso a los mercados de PD (Landau, 2001: 79-108).

Desde finales de los setenta, el papel del Banco Mundial y especialmente el del FMI ha estado marcado por la puesta en marcha de una serie de políticas de ajuste cuyo contenido suponía un cambio con respecto a las políticas aplicadas en las décadas anteriores¹¹⁶. Estas políticas fueron diseñadas para dar respuesta a la crisis de la economía mundial de los 70 y a la posterior crisis de la deuda experimentada por muchos PSD. En conjunto, responden a una orientación clara en favor de los intereses de los grupos de poder económico local y, sobre todo, transnacional. Tienen su

¹¹⁵ Ver capítulo 3 donde se habla de la nacionalidad de las ET.

fundamentación teórica en los supuestos del libre mercado como mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos¹¹⁷ y su aplicación práctica ha tenido dos ejes fundamentales: las políticas de estabilización y las de ajuste propiamente dichas. Las primeras han estado orientadas a la reducción de la inflación y las segundas a mejorar la competencia y la eficiencia económica mediante “reformas estructurales”¹¹⁸.

Aunque dichas instituciones han influido e influyen en el diseño de las políticas europeas, japonesas o estadounidenses, es en los PSD y en los países del Este de Europa y Rusia donde su intervención ha sido mayor. Esto se debe a los requerimientos financieros de estos países motivados en su mayoría por los elevados volúmenes de deuda. Para garantizar la aplicación de dichas políticas se ha utilizado el mecanismo de condicionalidad por el cual la obtención de préstamos queda sujeta a la aplicación de las políticas recomendadas. Entre ellas, cabe destacar las medidas orientadas a la promoción de la IED considerada fuente de capital, de empleo y de tecnología y como vehículo para lograr una mejora en la inserción externa¹¹⁹.

Es evidente que las políticas de ajuste no han sido aplicadas de igual forma en todos los países. A pesar de ello existe un cierto consenso sobre el fracaso de las mismas en términos de reducción de la pobreza o mejora en la distribución del ingreso, particularmente en el caso de América Latina (Arrizabalo, 1997: 240-246; Déniz, 2002: 265-269; Petras y Morley en Rodríguez y Guerra-Borges, 1999: 216-246). Estas políticas sí han tenido un éxito notable en la atracción de capital extranjero hacia la región gracias a la apertura, liberalización y privatización de algunos sectores. En conjunto, las políticas aplicadas han sido un instrumento fundamental para favorecer la

¹¹⁶ Desde 1999 se viene desarrollando un debate sobre la pertinencia de reestructurar nuevamente la función del FMI y restringir sus competencias a las que desarrolló hasta finales de los 70. Para profundizar en este debate y en los distintos instrumentos utilizados por el FMI se puede consultar Mosley (en Alonso y Freres, 2000: 127-171)

¹¹⁷ Otros supuestos que han servido de fundamentación para la formulación de estas políticas han sido: la necesidad de la apertura exterior, la extensión de los beneficios del crecimiento a todos los grupos sociales, la mayor eficiencia de las empresas privadas frente a las públicas o la consideración de la libertad económica como la base para la libertad política. Para un análisis más detallado de estas políticas puede consultarse Arrizabalo (1995).

¹¹⁸ El término reforma implica, de acuerdo a la definición dada por el Diccionario de la Real Academia Española (vigésimo primera edición), las acciones realizadas con el objetivo de mejorar alguna cosa. Utilizar en este contexto el calificativo “reformas” responde a una cuestión práctica pero no supone asumir que las medidas contempladas en ellas hayan supuesto efectivamente una mejora de la calidad de vida de una amplia mayoría de las poblaciones afectadas. Que el objetivo o la intención de “mejorar” estuviera implícito en las “reformas” diseñadas es una cuestión cuya valoración requiere un análisis teórico de dichas reformas más profundo que el que aquí se está realizando. Sólo a título indicativo téngase en cuenta la existencia, ya comentada, de intereses dispares en el seno de una sociedad.

¹¹⁹ Un resumen de las medidas concretas aplicadas en América Latina (conocidas también como “Consenso de Washington” puede hallarse en Williamson (1990).

expansión de ET no sólo por la aplicación de estas medidas a sectores concretos sino porque a nivel agregado se han creado las condiciones más favorables para el desarrollo de la dinámica internacionalizadora. En el apartado siguiente se volverá sobre esta cuestión.

- Los *procesos de integración regional* se han desarrollado en prácticamente todos los continentes aunque con modalidades y alcances muy distintos. En el contexto latinoamericano, las estrategias integracionistas han experimentado ciertos cambios en las últimas décadas. Así se ha pasado de una integración “hacia dentro” (que implicaba una ampliación hacia el espacio regional del esquema de sustitución de importaciones) hacia una integración “hacia fuera” denominada regionalismo abierto por incorporar un mayor grado de apertura y en menor medida una orientación hacia mercados extra-regionales (Mateo, en Rodríguez y Guerra-Borges, 1999: 13-22). El MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y el TLCAN (México, EEUU y Canadá) constituyen los ejemplos más destacados en la zona a la espera del avance en el proyecto de integración de todo el continente americano.

Las distintas estrategias de integración, tanto en América Latina como en otras regiones, han estado y están relacionadas con la propia expansión comercial y productiva de las ET. La integración regional constituye uno de los principales mecanismos que ha permitido el desarrollo de sistemas integrados de producción regional por parte de las ET. De ahí la creciente importancia del comercio intra-regional y dentro de él el intra-industrial e intra-firma (Landau 2001: 68-70)¹²⁰

ii) Los cambios experimentados en el *ámbito de la producción* han venido marcados al igual que los anteriores por la crisis de la economía mundial y por la creciente competencia y madurez en que se encuentran algunos sectores. Esto ha impulsado cambios orientados a fortalecer la posición competitiva (de unas empresas frente a otras y de la empresa frente al trabajador) y a extender los espacios de participación privada (mediante la privatización y liberalización de algunos sectores). En este contexto, los cambios en la base tecnológica y en las formas de organización del trabajo han sido fundamentales para la reestructuración productiva de las dos últimas décadas.

Los cambios en la *base tecnológica* han venido representados por la revolución de la microelectrónica y la informática y sus distintas aplicaciones en la industria, los transportes y las comunicaciones, así como en otros servicios, dando pie al desarrollo de nuevas industrias. Se trata de firmas y sectores asociados a la tecnología digital y a

¹²⁰ Un análisis más detallado de los distintos efectos de los acuerdos regionales en la atracción de IED puede hallarse en el informe de la UNCTAD de 1999 (UNCTAD, 1999: 120-127)

Internet. Estos cambios han permitido resolver algunos de los problemas generados por los sistemas fordistas facilitando la incorporación de nuevos métodos de organización de la producción como el método “justo a tiempo” u otros que tienen como objetivo lograr una mayor flexibilidad en la adaptación del ritmo de producción a los cambios en la demanda. Los avances tecnológicos han sido también un requisito imprescindible para el desarrollo de la actividad internacional de las empresas abaratando el coste de los transportes y permitiendo el control de las redes integradas de producción y su coordinación con los centros de distribución mediante sistemas informáticos.

Los cambios en los *sistemas de organización del trabajo* orientados hacia el logro de una mayor flexibilidad no se restringen al ámbito puramente científico relacionado con los ritmos y procesos de la cadena de producción, sino que hacen referencia también al contexto de las relaciones laborales. Aquí se ha logrado también una mayor flexibilidad laboral que ha sido posible por las reformas llevadas a cabo en los mercados de trabajo, por las altas cifras de desempleo y por el propio avance en el proceso de internacionalización.

Dentro del ámbito productivo otro elemento que ha afectado sin duda la expansión de las ET en las dos últimas décadas ha sido la entrada en escena de nuevos competidores (fundamentalmente asiáticos) y las reformas experimentadas por las economías del este de Europa y la antigua Unión Soviética (Landau, 1991: 109-136;). Ambas cuestiones han influido en la distribución geográfica de las actividades de las ET generando una mayor competencia entre distintos ejes de expansión y favoreciendo procesos de deslocalización e integración de la producción dentro de cada eje.

Los cambios en el marco político-institucional y en el sistema productivo que acaban de ser expuestos han supuesto un impulso a la actividad internacionalizadora, tanto comercial como productiva y financiera¹²¹, a la par que han generado cambios en las formas en que se han llevado a cabo. Esta última, la internacionalización financiera, ha sido particularmente significativa protagonizando las mayores tasas de crecimiento en los últimos años y generando un proceso de financierización de la economía (Palazuelos, 1999). Esta forma de internacionalización se viene caracterizando por su alto grado de inestabilidad lo cual repercute de manera significativa en la evolución de la economía a nivel mundial¹²². Además el desarrollo de los mercados financieros ha

¹²¹ Es pertinente recordar de nuevo que la relación es bidireccional, es decir que muchos de esos cambios han sido motivados por las propias necesidades de la dinámica internacionalizadora.

¹²² Un análisis sobre la inestabilidad de los mercados financieros puede leerse en el trabajo de Fitzgerald (2000: 97-126)

sido a la vez un elemento dinamizador de la expansión productiva de las ET facilitando el acceso a recursos financieros ajenos a través de los mercados internacionales¹²³.

Este aumento en el grado de internacionalización de la economía a nivel mundial no significa que ésta se haya desarrollado de forma homogénea en todos los países. Por el contrario, algunos autores insisten en las crecientes diferencias en la participación por lo que se han agudizado tendencias como la concentración y centralización del capital o el desarrollo desigual (Vilas, 1999: 79-84 y Landau, 2001: 4-5).

Una vez expuestas las tendencias señaladas y su influencia en el proceso de internacionalización, a continuación se detallan las características particulares que este proceso está adoptando en la actualidad, particularmente en el caso de AL. Para ello se comienza por revisar los cambios producidos en el marco regulatorio de la IED por ser un elemento que ha influido de manera significativa en la forma en que se está desarrollando la expansión internacional de las empresas.

4.2. La política económica como factor de localización: cambios recientes

La importancia del marco político-institucional que regula la IED y las actividades de ET se refleja no sólo en que puede ser un estímulo directo a la entrada de capital, sino también, en que afecta directa o indirectamente a la mayoría de los demás factores de localización, y en definitiva a las estrategias y modalidades adoptadas. La importancia de este marco y, especialmente, los cambios que se han producido en él en los últimos años requieren de una consideración especial a la que se destinará este apartado.

El concepto de marco político-institucional o marco regulatorio es entendido aquí en un sentido acotado ya que dentro de él se podría dar cabida a un sinnúmero de políticas. La intención es centrarse en aquellas que están más directamente relacionadas con la atracción de IED por parte de una economía, siendo conscientes de la dificultad que esta selección entraña.

No se va a tratar de demostrar en qué medida la política resulta determinante para la atracción de inversiones por parte de ET. Esta tarea es extremadamente compleja si se reconoce la existencia de otro tipo de variables (no sólo factores de localización) que

¹²³ Para profundizar en distintas cuestiones del proceso de internacionalización financiera pueden consultarse además de las obras ya citadas los trabajos de Eatwell y Taylor (2000) y Torrero (2001).

explican el fenómeno¹²⁴. El objetivo es, más bien, analizar la trayectoria vivida por este marco regulatorio en los últimos años y su influencia en la expansión de las ET.

Además de las justificaciones que ya han sido expuestas para tratar más extensamente la política económica como factor de localización, es posible señalar una más, especialmente importante. La UNCTAD afirma en su informe del año 2000, sobre el impacto de la IED en el desarrollo, que son las políticas nacionales las que en gran medida tienen la capacidad de generar las condiciones que permitan extraer el máximo beneficio de la llegada de este tipo de inversiones (UNCTAD, 2000:198). Es decir, que para obtener beneficios positivos de la llegada de IED cada país debe actuar por sí mismo en función de sus necesidades y objetivos. Por tanto, se pone el acento en la política económica como factor de localización fundamental desde el punto de vista de los efectos.

Aunque se está de acuerdo en la importancia de la política económica como elemento condicionante de los efectos de la IED (y en general de la expansión de las ET), ésta no debe ser entendida como la única variable relevante. Se ha señalado que existen también otras variables, denominadas “empresa” que influyen en la determinación de ese modo y que además ambas variables están interrelacionadas. Esto último sugiere que la existencia de una determinada política de IED como factor de localización, está condicionada por las necesidades de las ET en cuanto al desarrollo de sus ventajas competitivas. De ahí que el margen de dichas políticas de cara a extraer un beneficio positivo esté sujeto a ciertas limitaciones¹²⁵.

Además el planteamiento de la UNCTAD presenta otras limitaciones derivadas de la consideración de las políticas de competencia como mecanismo suficiente para revertir los efectos negativos, particularmente en el caso de las FyA. Se consideran sólo este tipo de políticas porque son las únicas necesarias para garantizar el buen funcionamiento de los mercados. Se olvida que los posibles efectos negativos de la entrada de ET no se derivan sólo de su actuación en el plano del intercambio, sino también en el de la producción. Por tanto, cuando menos se harían necesarias también políticas en este sentido.

¹²⁴ Es precisamente la existencia de estas variables ya señaladas la que explica la disparidad de los resultados de los estudios que tratan de establecer la correlación entre determinadas políticas y el volumen de IED. Es decir, que a partir de la consideración de otras variables se puede entender como países con la misma legislación en materia de IED ocupan un lugar muy distinto en la distribución de las corrientes de este tipo de inversión. Países con una legislación muy favorable no reciben apenas IED, mientras que otros con legislaciones menos favorables son importantes receptores.

¹²⁵ Un claro ejemplo de esto lo ha protagonizado el intento por parte del gobierno de Guatemala de eliminar los incentivos fiscales en la actividad maquiladora. Este intento ha quedado frustrado por la reacción de los empresarios amenazando con el traslado de las fábricas hacia otros países (ver capítulo 6).

Las transformaciones producidas en el marco regulatorio de la IED y de las actividades de las ET están íntimamente relacionadas con aquellas que se señalaron más arriba sobre el marco político-institucional en el que se ha venido desarrollando la actividad económica a escala mundial. En particular, estas transformaciones se han derivado de la aplicación de los programas de ajuste estructural dentro de los cuales la expansión internacional de las empresas era un objetivo más o menos explícito. La aplicación de estas medidas, especialmente para los PSD, se ha presentado como el único instrumento válido para revertir la situación de crisis. Dunning (1998: 166) expresa esta posición muy claramente al afirmar que “si los PSD quieren participar en la globalización, ellos deben saber que ya no serán libres para aplicar sus propias políticas”.

Esta posición resulta difícilmente compatible con la señalada más arriba sostenida por la UNCTAD y por el propio Dunning (1994). La cuestión parece ser encontrar el equilibrio y la coherencia entre dos tipos de políticas necesarias: a) políticas que generen las condiciones más favorables para la entrada de inversión, que se traduce en la eliminación de cualquier requisito o traba a la misma; b) políticas que dirijan y orienten esa inversión para lograr los objetivos de los PSD. La dificultad comienza por definir cuáles son esos objetivos teniendo en cuenta la disparidad de intereses entre los distintos miembros y grupos de una sociedad.

Volviendo a la cuestión del marco regulatorio de la IED en el periodo actual, aunque las medidas han sido aplicadas de forma bastante homogénea entre los distintos países existen diferencias entre unos y otros. Esto es fruto tanto de la actuación de grupos de poder económico locales que han tratado de proteger sus intereses, así como de la resistencia de otros sectores de la sociedad que se han opuesto a la aplicación de ciertas medidas. Esto es lo que justifica que en determinados países existan actividades todavía cerradas al capital extranjero o que no se hayan privatizado algunas empresas públicas¹²⁶. A pesar de la existencia de estas diferencias existen una serie de tendencias comunes que a continuación se exponen.

Tras la crisis de los años 70 y fundamentalmente durante la última década, la regulación de aspectos relacionados con la IED y la actividad internacional de ET ha experimentado variaciones importantes. En general, estas medidas responden a una concepción positiva de este tipo de inversión en cuanto a su contribución a la prosperidad y bienestar social (Brittan, 1995: 4). A partir de aquí, la dirección de estos cambios se va a caracterizar por la existencia de dos tendencias fundamentales:

¹²⁶ Ejemplos de ello para América Latina se encuentran en el sector minero en Chile y el sector energético en México o en Ecuador.

1. La primera refleja la intención de eliminar las barreras a la libre circulación de los flujos de IED y de la actividad internacional de las ET, creando las condiciones más favorables posibles al desarrollo de la misma. Brewer y Young (1995: 70) lo plantean claramente al decir que la discusión ha pasado de centrarse en “las obligaciones de las firmas y los derechos de los gobiernos a enfatizar los derechos de las firmas y las obligaciones de los gobernantes”.

2. En segundo lugar, se aprecia una tendencia a desarrollar políticas de IED similares para todos los países. Las políticas a nivel nacional son cada vez más parecidas, lo cual, por otra parte, afecta a su capacidad para convertirse en un elemento ventajoso o diferenciador entre unos países y otros (UNCTAD, 1998: 97-98). Esta dificultad genera el desarrollo de políticas “activas” de atracción de IED. “Activas” en el sentido de que no se limitan a liberalizar o desregular sino que van más allá creando incentivos específicos para favorecer la entrada de empresas extranjeras desarrollándose en algunos casos una verdadera competencia entre distintos países para atraer IED. Esto genera una dinámica perversa en cuanto a la capacidad de favorecer políticas como las señaladas por la UNCTAD, es decir, políticas que permitan extraer resultados positivos de la expansión de las ET en términos de desarrollo.

En parte para combatir las guerras de incentivos, pero fundamentalmente para garantizar los derechos de las ET, se intensifican los esfuerzos por ir generando un marco institucional a nivel supranacional que establezca unas determinadas condiciones para la IED en todos los países. Sin embargo, son numerosas las dificultades encontradas para llevar a cabo este proyecto como ha quedado demostrado a partir del fracaso de las negociaciones del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). La CEPAL (2000: 34-35) señala la existencia de cuatro elementos que explican la falta de éxito del acuerdo: los conflictos internos entre los miembros de la OCDE; la consideración de que la OCDE no era el foro apropiado para negociar este tipo de acuerdo pues no incluye a todos los países; las protestas por parte de sindicatos y organizaciones no gubernamentales motivadas no sólo por el contenido del acuerdo sino también por el secretismo con el que se estaban llevando a cabo las negociaciones; la pérdida de libertad de los gobiernos de países en desarrollo para poner en práctica determinadas medidas de política económica.

El fracaso de dicho acuerdo no ha supuesto un impedimento a la consecución de algunos de los objetivos que en él se planteaban. Efectivamente, muchas de las cláusulas establecidas en el AMI han sido negociadas y han quedado recogidas a través de acuerdos bilaterales o en capítulos especiales dentro de los acuerdos regionales.

Teniendo en cuenta la existencia de las dos tendencias citadas, podemos señalar, siguiendo a Brewer y Young (1995: 72), seis aspectos (los que se consideran más importantes) en los que se centran las propuestas liberalizadoras desarrolladas en los últimos años: a) eliminación de restricciones al establecimiento o participación de empresas extranjeras en determinados sectores; b) equiparación, en cuanto al trato, con respecto a las empresas nacionales; c) protección de los derechos de los inversores en caso de nacionalización o guerras y libertad para la repatriación de beneficios y otros pagos a las casas matrices; d) igualdad y transparencia en la concesión de incentivos y ayudas con respecto a las empresas locales; e) eliminación de restricciones en cuanto al vínculo entre las exportaciones y las importaciones y en relación al contenido doméstico de los bienes intermedios; f) eliminación de restricciones sobre el personal que trabaja en las filiales. En la Tabla 4.1 se muestra de forma resumida una aplicación de estos cambios para el caso de América Latina

Tabla 4.1. Perfil político-administrativo relacionado con la inversión extranjera directa en América Latina

	Años setenta	Años noventa
Política general	Restrictiva	Permisiva
Entrada	Autorización previa	Universal. Tratamiento nacional y no discriminación
Recursos naturales	Propiedad nacional	Privatizaciones. Restricciones excepcionales
Manufacturas	Propiedad minoritaria del capital extranjero Limitación en ciertas ramas (petroquímica, componentes del automóvil)	Restricciones excepcionales
Servicios	Generalmente no permitida	Privatizaciones. Restricciones excepcionales
Aspectos operativos	Requisitos exigidos: componentes locales, exportaciones, empleo	Existen normas para arreglo de disputas Normas de propiedad intelectual
Finanzas	Limitaciones y restricciones a la repatriación de capital y de los beneficios y al pago de royalties. Dificultades de acceso a financiación local	Existen incentivos para atraer IDE Libertad de transferencia Acceso a finanzas locales

Fuente. Durán (1999: 51).

Desde un punto de vista cuantitativo, la UNCTAD nos ofrece un panorama realmente elocuente sobre la importancia de estos cambios. Destacan los siguientes aspectos: (UNCTAD, 1998: 56-57 y UNCTAD, 2000: 6-7):

- En el año 1998 de un total de 143 países con regímenes específicos de IED, 125 de ellos los habían adoptado durante las dos últimas décadas, en concreto 100 en la década de los 90.

- Durante el periodo 1991-2000 de un total de 1.185 cambios regulatorios relativos a la IED, 1.121 (95%) fueron favorables a la misma.
- Aumento de los tratados bilaterales, regionales y multilaterales en materia de IED, a los que se van adaptando las legislaciones nacionales.

Además de los cambios anteriormente citados relacionados con la existencia de restricciones o no a la actividad de las ET, otros elementos de política económica han incidido de forma especial en la atracción de IED en las últimas décadas. Se trata de las privatizaciones y los procesos de integración a nivel regional. Las ET han jugado un papel decisivo tanto en las causas como en la forma en la que se han desarrollado dichos procesos. Sobre la influencia de ambos en las estrategias y modalidades adoptadas por las ET se volverá en el apartado siguiente.

En el contexto latinoamericano la aplicación de estas medidas se ha desarrollado a distintos niveles¹²⁷. En el ámbito nacional, la mayoría de los países ha emitido leyes específicas y otras de carácter más general que afectan a la IED como resultado de la aplicación de los programas de ajuste del FMI¹²⁸.

A nivel bilateral o regional también se han firmado distintos acuerdos sobre el tratamiento dado a la inversión siguiendo el esquema de medidas expuesto más arriba. En la mayoría de los casos, se trata de acuerdos comerciales que incluyen un capítulo específico sobre IED como en el caso del TLCAN y MERCOSUR, el acuerdo firmado por México y Chile (1998), por la Comunidad Andina y Mercosur (1998), por México, Guatemala, Honduras y El Salvador (2000), etc. En el marco de las negociaciones para la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el capítulo relativo a las inversiones está siendo objeto de intensas negociaciones (UNCTAD, 2000:124-125). Algunos de los aspectos sobre los que se está negociando tomando como referencia el tratado del TLCAN y otros acuerdos bilaterales firmados por EEUU, son: a) una definición amplia de inversiones que incluya cualquier derecho sobre un bien, material o inmaterial, b) un acceso ilimitado para invertir en el país, c) trato nacional y de nación más favorecida, d) un mecanismo para la solución de disputas, e) seguridades de compensación en casos de expropiación por razones de interés público y f) seguridades de compensación en casos de medidas equivalentes a expropiación (Gitli y Murillo, 2001: 1).

¹²⁷ En los anexos se muestran dos ejemplos de estas legislaciones. Por una parte la Ley de Inversión Extranjera de Guatemala y por otra el Capítulo 11 del TLCAN, capítulo que corresponde precisamente al tratamiento de las inversiones extranjeras.

¹²⁸ En la segunda parte de esta tesis se incluirá una referencia a dichas leyes para el caso guatemalteco.

Uno de los aspectos que más controversia está generando es el que se refiere a la “expropiación indirecta” a la luz de lo ocurrido con el capítulo 11 del TLCAN. Éste permite al inversionista extranjero acudir a paneles arbitrales de acatamiento obligatorio en casos de expropiación directa o indirecta. El problema es que no se define claramente qué es expropiación indirecta¹²⁹. Puede referirse a cualquier política estatal que afecte negativamente la rentabilidad de una empresa hasta forzarla a salir del mercado. Esto significa que cualquier gobierno debe pensarse mucho la aplicación de determinadas políticas que modifiquen las “reglas del juego” presentes en el momento en que una empresa llevó a cabo una inversión. En caso de generarle perjuicio se verá obligado a indemnizarla. Gitli (ibíd.: 3) resume así esta problemática:

“¿Por qué la disminución de aranceles, que afecta negativamente la rentabilidad de una empresa no equivale a una expropiación? ¿Qué ocurre cuando se eleva el Impuesto sobre la Renta? ¿Qué sucede cuando una empresa se instala en un lugar, causa un daño que no estaba reglamentado como tal y luego es afectada por una reglamentación defensiva? No hay criterios claros para aplicar en cada caso lo que son meras líneas legales generales. De alguna manera podemos pensar que las legislaciones nacionales, sus reglamentaciones y los criterios más aceptados en el contexto nacional son los que deberían privar. En cambio el Capítulo 11 del TLCAN permite a la empresa extranjera acudir a instancias internacionales, donde si bien se aplican las leyes nacionales de cada país (muy parecidas entre sí), los criterios para resolver los casos concretos quedan en manos de "tribunales" extranacionales”.

Aunque no está claro la medida en la que los marcos regulatorios suponen un factor determinante en la instalación de ET en un determinado país, lo que sí resulta evidente son las implicaciones que tiene en términos de las estrategias y modalidades adoptadas por las ET. Así, por ejemplo, para las estrategias de búsqueda de eficiencia resultan fundamentales las medidas liberalizadoras que se refieren a la eliminación de restricciones en la relación exportaciones/importaciones, en la participación de bienes locales en la producción, así como los acuerdos para evitar la doble imposición. En general, estas medidas favorecen el desarrollo de estrategias que buscan una mayor integración de la producción mundial al existir menos trabas a la composición y al intercambio de dicha producción. También la eliminación de restricciones a la entrada de capital en determinados sectores ha sido fundamental para el desarrollo de estrategias de acceso a recursos naturales y de acceso a mercados en los sectores de servicio. El incremento de las FyA o de las nuevas formas de inversión como modalidades de

¹²⁹ La expresión en inglés es “tantamount to expropriation” que se podría traducir como “equivalente a la expropiación”

expansión ha sido posible por el desarrollo de medidas de política tales como las privatizaciones en el primer caso o el desarrollo de zonas francas en el segundo.

Además de estas repercusiones, es posible enunciar dos elementos de carácter más general en cuanto al significado de los cambios en el marco regulador de las ET:

1. Por una parte, que dicho proceso es relevante no sólo como potencial determinante de la IED, sino también porque establece unas condiciones determinadas en las que ésta se da.

2. Por otra parte la tendencia creciente a homogeneizar la legislación a nivel mundial no tiene en cuenta las diferencias que de hecho existen entre las distintas economías en cuanto a los volúmenes, modalidades e impacto de la IED. A pesar de que existen estudios empíricos (Honglin, 2001; Agosin y Mayer, 2000) que sugieren que la IED afecta de forma distinta a los diferentes países, las medidas de política económica son las mismas.

Con lo expuesto hasta ahora se comprende la importancia de la política económica como factor de localización en la configuración del modo de expansión de las ET y en los efectos que se derivan para las distintas economías. Sin embargo, es conveniente recordar que un análisis centrado exclusivamente en la política puede llevar a cometer errores como el considerar que las diferencias entre el tipo de IED que llega y los resultados que tiene se debe sólo a cuestiones de política de atracción de IED. Esto ocurre con frecuencia en las comparaciones que, en términos de efectos de la entrada de ET, se hacen entre Asia y AL. Es necesario no sólo considerar otro tipo de políticas distintas a las de IED, sino además la existencia de otros factores de localización diferentes que dan lugar a modos de expansión y resultados distintos.

4.3. América Latina: principales tendencias

Tras el descenso generalizado en la llegada de flujos de IED hacia América Latina en la década de los 80, desde finales de esta década y principios de la de los 90 la entrada de inversiones extranjeras a la región comienza a recuperarse alcanzando durante los últimos años un crecimiento significativo. Dos hechos fundamentales marcan esta recuperación y condicionan las formas que adquiere la nueva llegada de IED: la sustitución de las políticas ISI por otras de orientación exportadora así como la aplicación de políticas de estabilización macroeconómica y reforma estructural (Stumpo, 1998:23).

En la década de los 90 la importancia de los llamados países en desarrollo en los flujos de IED, aumenta con respecto a la de los países desarrollados. Aunque América Latina

contribuye a este aumento de participación, son los países asiáticos quienes experimentan un mayor crecimiento en sus entradas de IED. Esta situación se altera como consecuencia de la crisis asiática de 1997, aunque a partir del 2000 esta región ya presenta signos de recuperación en cuanto a la llegada de inversiones extranjeras.

Desde 1997, los flujos de IED que entran en la región latinoamericana han experimentado un descenso en los ritmos de crecimiento, aunque los volúmenes totales han seguido aumentando. Esto se debe en parte a las crisis financieras internacionales pero también es resultado del agotamiento de los mecanismos utilizados para la atracción de este tipo de inversión, especialmente los procesos de privatización llevados a cabo en la mayoría de los países.

Este patrón sugiere que la recuperación de los ritmos de crecimiento no será fácil especialmente si tenemos en cuenta la situación de crisis financiera y económica de algunas de las economías que tradicionalmente han protagonizado la recepción de IED. Operaciones como la compra de YPF por parte de Repsol (Argentina), la compra de Enersis por parte de Endesa (Chile) o la operación verónica por parte de Telefónica (varios países) han sido las principales protagonistas de los fuertes aumentos en las entradas de IED. Es evidente que estas operaciones difícilmente pueden repetirse en el corto o medio plazo.

Consecuentemente con el incremento de las entradas de IED, la importancia de las ET en la región ha aumentado en la última década. Según datos del informe anual de la CEPAL sobre IED (2001: 59-60), dentro del grupo de las 500 mayores empresas de la región latinoamericana, el número de ET aumentó pasando de 149 a comienzos de la década de los 90 a 230 a finales. En el mismo periodo, el número de empresas nacionales privadas disminuyó de 264 a 230 y el de empresas estatales pasó de 87 a 40. Esto refleja claramente el grado de transnacionalización productiva de la economía experimentado en los últimos años.

Los datos sobre ventas apoyan esta idea ya que en la década de los 90 las ET pasaron de una participación de 27% en las ventas totales de las 500 mayores empresas a una participación del 43%. Si se atiende a las exportaciones, de las 200 mayores empresas exportadoras de la región, a mediados de la década 126 eran nacionales con un 70% de las exportaciones. En 1999 se habían reducido a 103 con un 59% de exportaciones. Como contrapartida las ET aumentaron de 74 a 97 pasando de menos del 30% del total exportado al 41% (p. 63).

Tabla 4.2. Volúmenes de entradas de IED. Millones de US dólar

País/región	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	203.812	157.773	168.122	219.421	253.506	331.068	384.910	477.918	692.544	1.075.049	1.270.764
P. Desarrollados	169.777	114.001	114.002	133.850	146.379	203.462	219.688	271.378	483.165	829.818	1.005.178
- EEUU	47.918	22.020	17.580	43.534	45.095	58.772	84.455	103.398	174.434	294.976	281.115
- UE	97.387	77.715	79.812	76.754	77.504	113.480	109.642	127.626	261.141	467.154	617.321
P. en Desarrollo	33.735	41.324	50.376	78.813	101.196	113.338	152.493	187.352	188.371	222.010	240.167
- Asia	22.122	22.694	29.114	54.835	63.844	75.293	94.351	107.205	95.599	99.728	143.479
- América Latina	8.900	15.362	17.698	20.009	31.451	32.311	51.279	71.152	83.200	110.285	86.172
- África	2.303	2.809	2.987	3.469	5.313	4.694	5.622	7.153	7.712	8.971	8.198

Fuente: UNCTAD

Tabla 4.3. Volúmenes de entradas de IED. Porcentaje con respecto al total

País/región	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
P. Desarrollados	82,9	72,2	68,4	61,0	57,7	63,4	58,8	58,9	69,8	77,2	79,1
- EEUU	23,6	14,3	10,7	19,8	17,8	17,9	21,3	23,5	25,2	27,4	22,1
- UE	50,6	51,4	48,8	35,9	33,3	37,0	32,1	29,1	37,7	43,5	48,6
P. en Desarrollo	16,8	26,2	29,1	35,9	39,9	32,3	37,7	37,2	27,2	20,7	18,9
- Asia	10,9	14,5	16,9	25,0	25,2	20,7	22,9	20,6	13,8	9,3	11,3
- América Latina	4,5	9,6	10,0	9,1	12,4	10,0	12,9	14,7	12,0	10,3	6,8
- África	1,1	1,7	1,8	1,6	2,1	12,6	1,6	1,6			

Fuente: UNCTAD

Tabla 4.4. América Latina: IED neta^a (millones de US\$)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	1.836	2.439	4.052	2.089	2.622	4.111	5.349	5.508	4.968	22.633	10.553
Bolivia	65.9	50	120	125	147	390	472	728	950	983	691
Brasil	324	89	1.924	801	2.035	3.475	11.666	18.608	26.050	26.888	30.497
Chile	582	400	321	600	1.672	2.205	3.445	3.353	1.841	4.366	-1.103
Colombia	484	433	679	719	1297	712	2.784	4.830	2.033	1.353	2.051
Costa Rica	160	173	222	243	292	331	421	402	607	615	404
Ecuador	126	160	178	469	531	470	491	695	831	648	720
El Salvador	2	25	15	16	...	38	...	59	1.104	162	178
Guatemala	48	91	94	143	65	75	77	85	673	155	245
Honduras	43	52	48	52	42	69	90	128	99	237	282
México	2.634	4.762	4.393	4.389	10.973	9.526	9.186	12.829	11.602	11.915	13.162
Nicaragua	...	...	15	40	40	75	97	173	184	300	265
Panamá	132	41	139	156	411	267	410	1.300	1.219	652	603
Paraguay	76	84	137	75	137	98	144	230	336	65	119
Perú	41	-7	136	687	3.108	2.048	3.242	1.697	1.880	1.969	556
Uruguay	...	...	...	102	155	157	137	113	155	229	280
Venezuela	76	1728	473	-514	455	894	1.676	5.036	4.262	2.789	4.357
Total	6.732	10.678	13.123	10.378	24.186	25.317	39.788	56.199	59.504	77.326	64.826

a Según valores de balance de pagos

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico (varios años)

La IED que llega a la región se encuentra cada vez más concentrada en dos economías: México y Brasil. Ambas captaron en el 2000 las dos terceras partes de la IED regional. Otros países como Argentina y Chile (también Perú, Venezuela o Colombia), que habían sido los principales receptores a principios de la década, han visto reducir sus participaciones. La explicación está, por una parte, en que estos países iniciaron (y agotaron) sus procesos de privatización con anterioridad a Brasil o México. También guarda relación con características específicas de la IED que llega a estos dos últimos que ha motivado un mayor dinamismo de los flujos de IED que reciben.

Tanto México como Brasil son los principales receptores de la IED en manufacturas por lo que no son tan vulnerables al agotamiento de los procesos de privatización y sus economías revisten atractivos especiales. Además de ser las economías de mayor peso relativo de la región y que han experimentado más dinamismo en los últimos años, cuestiones como el tamaño de mercado en el caso de Brasil o el acceso al mercado estadounidense y la existencia del TLCAN en el caso de México son también factores que han venido influyendo en la concentración de la IED en estas dos economías.

La distribución geográfica de la inversión guarda una estrecha relación con la distribución sectorial de la misma. Existen ciertas diferencias en cuanto a la participación de los distintos sectores en la IED según los países pero en términos generales se puede señalar que el sector servicios ha sido el protagonista en la atracción de capital extranjero relacionado con los procesos de privatización y liberalización de las telecomunicaciones, la energía eléctrica, la banca, el agua, etc. Característico también de este periodo ha sido la recuperación de las inversiones tradicionales en recursos naturales que habían sido poco significativas en el periodo anterior relacionadas nuevamente con la eliminación de las restricciones a la participación de capital extranjero en este sector (Stumpo, 1998). El sector de manufacturas ha perdido importancia relativa como destino de la inversión siendo el sector automotriz de Brasil y México el sector manufacturero con mayor presencia de ET (CEPAL-IED, 2000: 61).

Estas tendencias en la distribución geográfica (alta concentración en un número reducido de países) y sectorial (importancia del sector servicios) de la IED en América Latina son similares a las de otros países del mundo pero en este caso se dan de forma más acusada. La pérdida de importancia del sector manufacturero es especialmente significativa. Junto con el agotamiento de los procesos de privatización constituye uno de los elementos que plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de las entradas de IED a la región y sobre su contribución a la economía.

La entrada de IED a la región se ha materializado en unas determinadas estrategias y modalidades adoptadas por las ET. Algunas de las tendencias comenzaron a gestarse en

años anteriores, sin embargo es en los inicios de la recuperación de la crisis de los 80 cuando cobran mayor importancia. A continuación se van a analizar estas tendencias y algunas de sus implicaciones en términos de efectos.

4.3.1. Estrategias

Desde el punto de vista de las estrategias en el panorama actual destacan las siguientes tendencias:

i) Adquieren protagonismo las estrategias de internacionalización que tienen como objetivo la obtención de ventajas competitivas como resultado del proceso. Se busca obtener ventajas competitivas aunque esto no resulte incompatible con la explotación de otras que ya tenía la ET. Esto se manifiesta en la importancia de las operaciones basadas en el acceso a activos estratégicos, tales como la adquisición de un determinado tamaño o posición en sectores importantes. Precisamente es este último el principal motivo de las inversiones realizadas en países como México, Brasil, Chile o Argentina, particularmente por empresas españolas.

La ventaja competitiva es obtenida por la ET a nivel global pero será transferida a sus filiales en función de la posición que ocupen en la estrategia global y las características particulares del entorno en el que se encuentren.

Los sectores de servicios reflejan claramente el desarrollo de este tipo de estrategias orientadas a la búsqueda de activos que permitan adquirir un determinado tamaño en el sector crecientemente liberalizado a nivel mundial. Precisamente son ellos los protagonistas de más del 50% de las FyA mundiales de los últimos años (UNCTAD, 2000:526-528) y de más del 50% en el periodo 1996-2000 de la IED hacia América Latina (CEPAL-IED, 2002: 29) Este tipo de estrategias está motivado, y ha sido posible, por la liberalización y privatización experimentada en estos sectores tanto en los países de origen como en los de destino de la IED. La apertura a la competencia de los mercados nacionales ha obligado y facilitado la expansión internacional de empresas que, en el caso de las españolas, se han orientado fundamentalmente hacia América Latina. Una vez que la ET ha obtenido una ventaja como resultado del proceso de internacionalización, el hecho de que traslade sus conocimientos o tecnología a las empresas adquiridas va a depender de las características del país y sector receptores.

ii) De acuerdo a la distinción entre inversiones estratégicas y rentistas, la IED hacia América Latina ha experimentado ciertos cambios en el periodo actual. Por una parte se aprecia una tendencia a llevar a cabo inversiones más estratégicas. Se trata de inversiones, al menos a priori, con una proyección temporal más amplia, con un mayor desembolso de recursos por unidad reembolsada y con una voluntad de permanencia

más firme. Muestra de ello es que el porcentaje de repatriación de utilidades sobre el total de la IED desde finales de los 80 ha sido menor que la unidad y con una tendencia decreciente, no superando el 40% en la segunda mitad de los 90 a pesar de lo cual las entradas de IED han seguido creciendo¹³⁰. Este porcentaje había sido mayor que la unidad desde la década de los 50 llegando a representar la transferencia de recursos por esta vía niveles cercanos al 1% del PIB (CEPAL, 1991: 23). Este cambio en la relación entre las entradas de IED y la salida de utilidades se debe a un incremento mayor de las entradas que el que se ha venido experimentando en las salidas.

Esta evolución se relaciona con el hecho de que el sector servicios (especialmente telecomunicaciones, energía y banca) se haya convertido en el destino principal de la IED¹³¹. En estos sectores, las inversiones requieren un mayor volumen de recursos, suelen tener un carácter más estratégico y su recuperación se produce en un plazo de tiempo mayor que en otro tipo de actividades. También se relaciona con el hecho de que las inversiones en estos sectores han sido realizadas mayoritariamente por empresas españolas con escasa proyección internacional para quienes las inversiones en América Latina ocupan una posición importante en la ET a nivel global. Muestra de ello es la elevada participación de los beneficios de las filiales latinoamericanas en los beneficios totales de la ET española¹³².

Esto no se ha dado por igual en todos los países de la región. México y Brasil constituyen los destinos más estratégicos para la mayoría de las ET, seguidos por Chile y Argentina. La creciente importancia de los dos primeros como principales destinatarios se refleja no sólo en los datos de IED, sino también en las decisiones de ET que, como Iberdrola, han iniciado en el 2002 un proceso de reestructuración de sus inversiones en la región para centrarse fundamentalmente en ambos países. Este tipo de reestructuración, que con diferentes matices se aprecia también en otras empresas, está motivada en gran parte por una cierta resaca inversionista y por la propia situación de la

¹³⁰ Cálculos propios a partir de la información suministrada en el Anuario estadístico de la CEPAL.

¹³¹ Pueden existir sectores, especialmente los de recursos naturales, donde filiales de otras nacionalidades instaladas en Latinoamérica también constituyan un activo estratégico importante para la ET. El caso del cobre en Chile es un ejemplo de ello al ser este país el principal productor de cobre mundial (Fazzio, 2000: 254-258).

¹³² En Telefónica, en 1998 representaron un 31% (CEPAL-IED, 2000: 149). En Repsol, en 1999 (año de la compra de YPF) un 55% de los resultados del ejercicio correspondieron a las operaciones en el exterior, del cual 45% se obtuvieron en Latinoamérica. En el 2000 las operaciones realizadas en España aportaron tan sólo el 35% de los beneficios aumentando considerablemente la participación de las operaciones latinoamericanas, particularmente las de Argentina. Esto se debió al aumento en los precios del petróleo que otorgó mayores beneficios al área de producción y venta de crudo (Repsol, 1999: 4 y 2000:2.)

economía mundial y particularmente de la región, donde se aprecian claros signos de estancamiento¹³³.

La expansión de los mercados financieros ha favorecido el propio proceso de expansión de las ET, facilitando también la adopción de estrategias de tipo “rentista”. Aunque no es fácil mostrar datos sobre esta tendencia, en ella se encuadrarían los procesos de inversión y desinversión realizados por determinadas transnacionales en un periodo de tiempo relativamente corto. También las inversiones realizadas en países considerados menos atractivos en las que la estrategia adoptada por una misma ET difiere de la adoptada en otros casos.

iii) La expansión actual de ET en AL en ciertos sectores está asociada con una profundización en la jerarquía de la división internacional del trabajo y un “resurgimiento de la fe en la lógica de las ventajas comparativas” (Evans, en Kozul-wright et al. 1998). De ahí que hayan cobrado mayor importancia estrategias relacionadas con el acceso a recursos naturales, particularmente en algunos países de la región. En los primeros años de inicio en la expansión de ET éste fue el principal factor de localización. En los PSD durante años los recursos naturales fueron la principal fuente de atracción de capital extranjero (UNCTAD, 1994: 121).

Durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, este aspecto perdió importancia como factor de localización. Esto se debió al crecimiento de la actividad industrial, donde se enfocó la mayor parte de la IED, y a las restricciones establecidas por la mayoría de los gobiernos en cuanto a la participación extranjera (privada en general) en las actividades vinculadas a los recursos naturales.

En las últimas décadas, a pesar de la pérdida de participación de las materias primas en el comercio internacional, los recursos naturales como factor de localización han cobrado mayor importancia. Esto se ha debido a dos factores fundamentales: las políticas de desnacionalización aplicadas por numerosos países, sobre todo PSD, que han permitido y favorecido la entrada de capital extranjero en los sectores de recursos naturales; y el desarrollo tecnológico que ha permitido una mejor y mayor utilización de determinados recursos naturales. El caso del gas natural es un ejemplo de esto último. Hasta hace relativamente poco, las dificultades en la explotación y, sobre todo, en el transporte restringían la utilización del gas natural como recurso energético. En los últimos años éste se ha convertido en un recurso estratégico, lo que se demuestra en las inversiones efectuadas por las compañías de hidrocarburos. En América Latina, Bolivia

¹³³ Para un análisis de la coyuntura actual de la economía latinoamericana se pueden consultar los Estudios Económicos publicados anualmente por la CEPAL

es un ejemplo de la creciente importancia del gas natural como factor de localización para determinadas inversiones (CEPAL-IED, 2000: 89-138)

En Chile las inversiones en minería aumentaron sustancialmente desde 1986 año en que se abrió el sector a la participación extranjera. Durante el periodo 1986-1995, las inversiones en minería representaron más del 55% de la IED total que entraba en el país. Entre 1996 y 2000 este porcentaje se ha reducido al 24% debido al incremento de las inversiones en servicios aunque su participación sigue siendo muy significativa. Bolivia y Argentina también son ejemplos de esta tendencia (CEPAL-IED, 2001: 98). En el primero, la IED en el sector de hidrocarburos ha pasado de ser inexistente hasta 1996 a representar porcentajes superiores al 40% (CEPAL-IED, 2000: 90). En Argentina, la IED en el sector primario, básicamente petróleo, ha concentrado el 34,7% de las entradas de IED en el periodo 1992-2000. Esta tendencia parece mantenerse para los próximos años según el registro de la CEPAL de proyectos de ET (CEPAL-IED, 2002: 15 y 68).

iv) En el sector de las manufacturas las inversiones desde mediados de los 80 hasta la actualidad se caracterizan por desarrollar estrategias basadas en una mejora de la eficiencia.

En el caso de industrias como la de confección o la electrónica esto se persigue a través de la reducción en los costos de mano de obra deslocalizando actividades hacia México o países de Centroamérica y Caribe. En Costa Rica la IED en manufacturas que incluye básicamente el sector de confección y electrónica ha venido representando en promedio un 63% de la IED total que entra en el país. Para el resto de países no ha sido posible hallar información exacta sobre la IED, pero la expansión de ET en esta actividad se refleja también en el aumento en el número de empresas, en las exportaciones o el empleo. Así, en México, por ejemplo, se pasó de 12 plantas y 3107 trabajadores en 1965 en este tipo de actividades a 2.609 plantas y 889.000 trabajadores en 1997 (García, 2001: 128), pasando las exportaciones de maquila de representar un 14% de las exportaciones totales a un 45% en el periodo 1980-1998 (Buitelaar y Padilla, 2000: 1634).

En otros sectores, como el automovilístico o el químico, las estrategias de mejora de la eficiencia se han traducido en procesos de racionalización y especialización de la producción sobre todo en países del Mercosur y México. Con respecto al periodo de aplicación de políticas ISI las filiales experimentan cambios: dejan de ser réplicas de la

casa matriz pasando a integrarse en la producción de la ET a nivel regional o global¹³⁴. En el caso de Brasil y Argentina estos procesos han significado una reestructuración de la producción en el ámbito regional mediante la especialización e integración productiva. Esto se ha llevado a cabo a través de la modernización de determinadas instalaciones, la finalización de operaciones de algunas fábricas o su traslado de un país a otro, especialmente desde Argentina hacia Brasil (Bastos et. al., 1999). En los dos últimos años este proceso se ha intensificado como consecuencia de la crisis argentina. Desde principios de 2001 Renault, Fiat y Volkswagen han realizado despidos masivos, Fiat ha decidido trasladar sus actividades a Brasil y Renault suspendió su producción en Argentina entre noviembre de 2001 y marzo de 2002. En este mismo país, en el sector químico, las estrategias de racionalización productiva supusieron el cierre de siete plantas (CEPAL-IED, 2002: 79-83).

Tanto en el caso de las industrias de confección y electrónica, como en la del automóvil, se llevan a cabo estrategias de integración de la producción a nivel mundial o regional aunque el tipo de estrategias varía según el sector y el país. Incluso dentro del propio sector de la confección y la electrónica, las estrategias de integración variarán entre los países de Centroamérica-Caribe y México debido a la posición en la que se encuentra este último tras la firma del TLCAN (Gitli y Arce, 2000b). También en el sector automovilístico se aprecian claras diferencias entre las estrategias desarrolladas en México (donde participan sobre todo empresas estadounidenses) y en Brasil o Argentina (con mayor presencia de empresas europeas) (Mortimore, 2000: 1616-1619).

v) Además del acceso a recursos y la búsqueda de eficiencia, un tercer tipo de objetivo ha marcado la expansión de ET en AL. Se trata del acceso a mercados en sectores de manufacturas y especialmente en sectores de servicios. En los sectores manufactureros el acceso a mercados era también el principal objetivo durante el periodo de aplicación de políticas ISI, sin embargo, en el momento actual se aprecian diferencias con respecto a ese periodo. Por una parte, el acceso a mercados se complementa con la búsqueda de eficiencia dando lugar a una mayor integración a nivel regional y global de las filiales. Además, el mercado al que se orientan ya no es sólo el nacional sino más bien el regional en el caso de países del Mercosur (Chudnovsky y López, 2001: 30) o mercados fuera de la región, básicamente EEUU, en el caso de México, Centroamérica y Caribe. Una muestra del incremento en la orientación exportadora de las nuevas inversiones en la región lo constituye el aumento experimentado en el porcentaje de la producción destinada a exportaciones. Éste ha pasado de un 15% a un 32% en la segunda mitad de

¹³⁴ Un análisis más detallado de las distintas estrategias de ET en sectores manufactureros en el Mercosur se puede encontrar en Chudnovsky y López (2001).

los 90 (UNCTAD, 1999: 446). Este cambio ha sido particularmente significativo en México tras la firma del TLCAN. En tan sólo dos años, de 1994 a 1996, las filiales de ET en México aumentaron su propensión exportadora de un 48,6% a 71,4% (ibíd.: 447).

En los países centroamericanos, el paso de un mercado regional a otro extraregional (Estados Unidos) ha implicado la práctica sustitución de unos sectores manufactureros por otros. En Guatemala, por ejemplo, destacaron en la década de los 60 las inversiones desarrolladas por compañías europeas en sectores como el farmacéutico, orientadas al mercado regional. En los últimos años, la importancia de estas inversiones ha sido reemplazada por las vinculadas a la actividad maquiladora a través de empresas estadounidenses y asiáticas.

Dentro de las estrategias de acceso a mercados, el sector servicios es el que ha acaparado un mayor porcentaje de las entradas de IED, un 57,2% en promedio en el periodo 1996-2000 en los países de la ALADI (CEPAL-IED, 2002: 29).

Dentro de este sector hay una clara diferencia entre estrategias de posicionamiento (vinculadas a los grandes mercados) y otras más rentistas. Los activos considerados estratégicos lo son en términos del país o de la región pero, salvo en el caso de empresas españolas, raramente son considerados así a nivel de la ET global. Algunas excepciones a esto se pueden apreciar en el caso de Brasil (Chudnovsky y López, 2001: 28) y México (Máttar et al, 2002).

vi) Otro elemento de cambio a destacar es la irrupción de *ET españolas* en la región que se han convertido en inversores mayoritarios especialmente en los sectores de servicios (CEPAL-IED, 2000). Aunque las inversiones españolas se han orientado prioritariamente al cono sur y México, también se han dado en países centroamericanos.

Durante el periodo 1992-2000, las inversiones españolas representaron un 49% de las inversiones de la UE hacia AL y un 15% de la IED total que ingresó en la región¹³⁵. En Argentina, uno de los principales receptores de IED española, las inversiones de esta nacionalidad han representado un 39,2% del total ingresado entre 1992 y 2000 seguidas de las de EEUU y Francia que han representado un 25,3 y un 7,1% respectivamente (CEPAL-IED, 2002: 68). En el caso de Chile, la participación de la inversión española ha pasado de un 2% en el periodo 1990-1995 a un 30% en el periodo 1996-2000 (CEPAL-IED, 2001: 99).

¹³⁵ Cálculos propios a partir de la información suministrada en los estudios anuales de la CEPAL sobre IED del año 1998 y del año 2001.

Para Durán (1999: 142) las empresas españolas de servicios comienzan a internacionalizarse a inicios los 90 porque están en disposición de explotar su ventaja competitiva fortalecida durante los 80 y principios de los 90. Aunque el desarrollo experimentado por estas empresas durante esos años ha sido condición necesaria para su expansión internacional, el objetivo está en el acceso a nuevos mercados que les permitan obtener una ventaja competitiva de tamaño y posición en el contexto europeo y mundial. Detrás de este objetivo se encuentran los propios procesos de liberalización y privatización vividos en España y Europa cuya coincidencia temporal con los latinoamericanos no es en absoluto casual. Por el contrario, ambos están interrelacionados y responden a la necesidad de abrir sectores a la participación privada y de ampliar el espacio internacional, dadas las expectativas de crecimiento que se barajaban a finales de los 80. El desarrollo de determinados avances tecnológicos ha sido también requisito imprescindible para la expansión internacional de las empresas de servicios.

4.3.2. Modalidades

Desde el punto de vista de las *modalidades* existen también una serie de cambios que resultan significativos para el análisis.

i) En primera instancia hay que destacar la presencia mayoritaria (a nivel global y en la región latinoamericana) de *modalidades de entrada basadas en la adquisición de activos ya existentes*. En el caso de América Latina, las FyA, dentro de las cuales las privatizaciones han venido jugando un papel destacado, han representado durante varios años de la década de los 90 más de la mitad de las entradas de IED a la región (CEPAL-IED, 1999 y 2000). Para hacerse una idea de la magnitud de los volúmenes implicados en las operaciones de privatización en América Latina téngase en cuenta que sólo los montos desembolsados en Brasil y Argentina han representado un 26% del total de privatizaciones que han implicado a firmas de distintos países. Esto se debe a que la participación del capital extranjero en las privatizaciones ha sido mucho mayor en AL que en otras partes del mundo, particularmente en PD.

Muchas de estas operaciones han motivado un aumento de la concentración en algunos sectores facilitando la creación de monopolios privados.

ii) Junto a las FyA, las nuevas formas de inversión han cobrado también gran importancia como modalidad de expansión de las operaciones de las ET, especialmente en sectores manufactureros. Las propias características de esta modalidad de expansión limitan las posibilidades de presentar datos que muestren su importancia pero ésta queda de manifiesto al comprobar que, en muchos sectores manufactureros, la

subcontratación se ha convertido en el mecanismo de las ET para deslocalizar su producción.

Se trata de un mecanismo que le permite a la ET abastecerse de insumos intermedios o de productos finales realizados por otras empresas. En algunos sectores, como el textil, los contratos de aprovisionamiento se van firmando uno a uno, lo cual introduce una gran flexibilidad para la ET en la medida en la que no adquiere compromisos a largo plazo. Esto le permite ir negociando en función de determinados objetivos de coste, calidad y plazos de entrega. La relación es de fuerte dependencia por parte de la empresa subcontratada ya que suele tener un único cliente, la ET, quien, por el contrario, cuenta con un amplio abanico de posibilidades para subcontratar la producción.

Esta modalidad se ha desarrollado especialmente en sectores intensivos en mano de obra aunque cada vez se está extendiendo más a otros sectores. Es un mecanismo que permite a las ET eludir compromisos laborales y flexibilizar y abaratar la utilización de la mano de obra. Para las empresas subcontratadas los beneficios provienen del acceso a mercados internacionales y de la transferencia de tecnología en los casos en los que el acuerdo lo contemple.

iii) Aunque en la década de los 90 la entrada de IED mediante conversión de deuda ha ido perdiendo importancia, ésta fue significativa a finales de los 80. En países como Argentina, Brasil, Chile o México, un 45% de la IED ingresada en el periodo 1985-1989 se hizo a través de esta modalidad (Chudnovsky, 1995: 295). Aunque su objetivo era reducir los niveles de deuda externa, su impacto fue limitado debido a los mecanismos de valoración de activos. Esta modalidad favoreció la entrada de empresas extranjeras sin que hubiera una entrada real de recursos a la economía.

iv) En cuanto a los mecanismos de financiación de las inversiones se aprecia una pérdida de importancia de los recursos provenientes de la casa matriz al igual que ocurre en otros países del mundo. En este sentido las ET estadounidenses son las que cuentan con un mayor apoyo de distintas organizaciones privadas y públicas en su país que facilitan la financiación y aseguran las inversiones que realizan estas empresas en el extranjero. El desarrollo de los mercados financieros internacionales ha facilitado la utilización de recursos distintos a los de la casa matriz y ha permitido a algunas empresas llevar a cabo operaciones de gran envergadura. En 1996 alrededor de un 55% de las inversiones extranjeras realizadas por filiales de ET estadounidenses fueron financiadas con recursos externos a la empresa. Aproximadamente un 50% de estos recursos externos provenían de fuentes ubicadas en los países receptores de la inversión. En el caso de Japón, los recursos obtenidos externamente financiaron en 1992 un 50%

de las inversiones extranjeras, obteniéndose de instituciones financieras locales un 35% (UNCTAD, 1995: 142-143). En el año 1996 la utilización de recursos locales era de un 47% en el caso de las filiales estadounidenses y de un 45% en el caso de las japonesas (UNCTAD, 1999: 158).

La utilización de mercados internacionales para financiar inversiones, aunque facilita la expansión de las ET, encarece significativamente el coste de las operaciones cuando éstas son consideradas de elevado riesgo. Esto es precisamente lo que ocurre en AL ya que muchos de los países de la región son calificados con elevados niveles de riesgo-país. De hecho, el coste de financiarse a través de préstamos internacionales es mayor en AL (un 7,7% de promedio para el periodo 1990-1997) que en el conjunto de PSD (un 7,0%) o que en Asia y Pacífico (6,7%) (UNCTAD, 2000: 164). Estos costes son transferidos a su vez a los planes de negocio de las ET exigiendo una mayor tasa de rentabilidad a sus inversiones lo cual tiene implicaciones en cuanto a sus estrategias y a sus efectos en las economías receptoras. En otros casos las empresas utilizan como modalidad de financiación en un primer momento recursos propios pero en el medio plazo refinancian la operación con préstamos locales cuando el tipo de interés es menor que la rentabilidad que pueden obtener utilizando los recursos propios en nuevas inversiones. Esto supone extraer liquidez del sistema financiero local que pudiera ser utilizada por inversores nacionales.

Por último, existe una fórmula que ha adquirido cierta importancia en la última década en relación con la aplicación de determinados aspectos de las políticas de ajuste en países subdesarrollados. Se trata de mecanismos de financiación que favorezcan los procesos de liberalización y privatización de los servicios. Para favorecer y facilitar dichos procesos (a la vez que el propio proceso de internacionalización de las empresas) los organismos multilaterales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) se han convertido en una fuente de financiación para las ET que invierten en países subdesarrollados y particularmente en América Latina (PSPRU, 1996).

Esta financiación que se plantea con el objetivo de mejorar la situación de los servicios en estos países suele presentar condiciones ventajosas para las ET frente a la financiación que podrían obtener en los mercados financieros internacionales dada la

mala calificación de riesgo de la mayoría de estos países. Esta financiación permite abaratar el coste del proyecto y aumentar la rentabilidad de las inversiones¹³⁶.

En resumen, las dos modalidades señaladas como las más importantes en el panorama actual resultan muy significativas en cuanto a sus implicaciones para los países receptores, especialmente en términos de inversión productiva y empleo. A su vez, los cambios en las fuentes de financiación son sintomáticos de la tendencia de las ET a asumir cada vez menores riesgos y a que el proceso de internacionalización sea apoyado institucionalmente.

4.3.3. Efectos

Con lo dicho hasta ahora se han señalado las características más importantes del actual modo de expansión de las ET en la región latinoamericana. A partir de la constatación de ciertos cambios, algunos autores han sugerido la aparición de una “nueva internacionalización” de las ET en el periodo actual no sólo referido a la región latinoamericana sino a la economía mundial en su conjunto (Evans, 1998 pp. 206-211, en Kozul-Wright y Rowthorn, 1998). Efectivamente, ha habido cambios significativos en el modo de expansión de las ET en los últimos años, sin embargo, de ahí no se desprende el surgimiento de un “nuevo” modo de expansión si se entiende por nuevo algo esencialmente distinto a lo anterior. Las características “novedosas” del actual modo de expansión no suponen una ruptura ni con la lógica del proceso, ni con determinadas formas tradicionales de llevarse a cabo. Sin embargo, es indudable que ha habido cambios y que esos cambios resultan significativos para el análisis de los efectos.

A partir de la interrelación entre las tendencias más sobresaliente en las estrategias, modalidades y factores de localización que han sido expuestos en los apartados anteriores, es posible señalar dos modos de expansión especialmente relevantes en el panorama actual latinoamericano (Mortimore, 2000, CEPAL-IED, 2000)

1. El modo de expansión fundamentado en la combinación de estrategias de *acceso a mercados* (internos pero sobre todo externos) y *de búsqueda de eficiencia* (a través de

¹³⁶ Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo declaró en Brasil en el año 1995 que “alrededor del 25% de los créditos del BID prescinden ya del gobierno y van directamente al sector privado. El banco intentará buscar en el futuro una mayor integración con las empresas sin la necesidad de garantías estatales. Las carreteras, la distribución de agua y el sector eléctrico son tres actividades que el banco fijó como objetivos para un mayor compromiso del sector privado”. Terminó afirmando que la financiación de los proyectos de infraestructura y servicios provendría en un 25% de las organizaciones crediticias internacionales, otro 25% de los gobiernos y el resto del sector privado (citado en PSPRU, 1996: 44)

estrategias simples de integración de la producción a nivel regional o mundial). Este modo de expansión se ha desarrollado de forma distinta según los países pudiéndose diferenciar entre los que integran el Mercosur (sobre todo Brasil y Argentina) por una parte, México por otra y, por último, Centroamérica y Caribe. En los primeros las estrategias de búsqueda de eficiencia se han dado en sectores ya existentes, dominados sobre todo por empresas europeas mediante procesos de especialización, integración y racionalización productiva con una orientación fundamentalmente regional. Las modalidades de inversión más utilizadas han sido la compra de activos existentes (activos que en algunos casos la ET había vendido en periodos anteriores de crisis) (CEPAL-IED, 2002: 79) y nuevas inversiones para aumentar o modernizar la capacidad instalada .

En el caso de México este modo de expansión también se ha dado en sectores ya existentes, pero en este caso las diferencias han venido marcadas por su orientación e integración con el mercado estadounidense y por un incremento mayor de la capacidad productiva. En Centroamérica y algunos países del Caribe este modo de expansión se ha desarrollado desde finales de los 70 dando lugar a la aparición de sectores nuevos. En este caso la búsqueda de eficiencia se ha desarrollado a partir de la deslocalización de actividades para reducir el coste de la mano de obra. La modalidad más utilizada ha sido la subcontratación que ha permitido integrar la producción con las cadenas de distribución estadounidenses, siendo este país casi el único destino de la producción.

2. El modo de expansión que tiene como objetivo el *acceso a mercados locales* para la prestación de servicios recientemente liberalizados. Este modo de expansión también presenta diferencias entre unos países u otros según su tamaño de mercado y su potencial de crecimiento que permite distinguir entre inversiones más o menos estratégicas. Esto se traduce en la utilización de distintos mecanismos para tratar de rentabilizar las inversiones.

Las ET españolas son las que más han participado en este tipo de expansión caracterizándose por su bajo nivel de proyección internacional y por la relevancia que ocupan sus filiales latinoamericanas. La modalidad más utilizada en este caso ha sido la compra de empresas públicas mediante la participación en los procesos de privatización que también han adoptado formas diferentes según los países. En algunos casos la participación de capital extranjero se ha dado desde un principio y ha ocupado una posición mayoritaria mientras que en otros la importancia de socios locales ha sido mayor.

La entrada de capital extranjero en estos sectores no se ha dado sólo a través de privatizaciones existiendo también inversiones en nuevos activos generalmente para aumentar la capacidad o la calidad de los servicios.

A partir de las características generales de estos modos de expansión es posible señalar algunas implicaciones en términos de efectos. Para un análisis más completo de estos efectos sería necesario profundizar en las formas particulares que adopta la expansión de las ET en cada caso, es decir, cómo se concretan estos modos de expansión. Esta tarea será abordada en la segunda parte de la tesis para el caso de Guatemala pero con lo dicho hasta el momento es posible señalar algunas cuestiones de carácter más general. Esto permite ir concretando algo más los efectos que, en términos generales, fueron expuestos en el capítulo anterior acercándolos a la realidad histórica actual. Ahora que se conocen las principales tendencias que se están dando en AL se pueden concretar más los efectos que se están dando. El análisis de caso permitirá contrastar en qué medida esto es así en el caso de Guatemala y profundizar más en algunos efectos al conocer con más detalle las características del modo de expansión.

1.- Como consecuencia de la compra de activos existentes como modalidad de entrada más frecuente, los aportes en términos de inversión tienden a ser menores que los que se hubieran dado en caso de optar por modalidades de inversión en nuevos activos. El aporte de la entrada de capital puede revertir positivamente a largo plazo si el antiguo propietario del activo vendido a la ET invierte ese dinero en generar nuevas capacidades productivas. Teniendo en cuenta los problemas fiscales, la deuda externa y la existencia de numerosos escándalos de corrupción en las privatizaciones es difícil pensar que este haya sido el resultado más frecuente.

Una muestra del escaso impacto de la entrada de ET en el fomento de la inversión es la evolución del ratio FBKF/PIB. Esta ratio ha oscilado durante la década de los 90 entre el 18,5% y el 19,5% sin que se hayan recuperado los niveles cercanos al 25% de finales de los 70 y principios de los 80¹³⁷. Esta evolución es también consecuencia del paso a estrategias de integración de la producción que, gracias a la liberalización comercial y la eliminación de restricciones en cuanto a la participación de insumos locales, ha permitido un aumento de las importaciones de bienes de equipo.

La utilización de la modalidad basada en la compra de activos existentes implica a su vez la escasa generación de empleo. De hecho, en algunos casos se ha destruido empleo

¹³⁷ Cálculos propios a partir de la información suministrada en los anuarios estadísticos de la CEPAL.

como consecuencia de las estrategias de mejora de la eficiencia (sobre todo en servicios) y de racionalización y especialización en sectores manufactureros¹³⁸.

2.- En los casos en los que han predominado el desarrollo de nuevas formas de inversión se habrá experimentado un mayor aporte en términos de inversión (aunque esta no proviene directamente de la ET) en sectores que antes prácticamente no existían. Esto habrá tenido también resultados positivos en términos de empleo desde un punto de vista cuantitativo. Desde un punto de vista cualitativo, las condiciones laborales derivadas del mecanismo de subcontratación suelen ser peores que las que se derivan en el caso de participación en la propiedad por parte de la ET. Dada la debilidad de las legislaciones laborales en muchos países de la región y los mecanismos para el control de su cumplimiento, la utilización de mecanismos de subcontratación es muy probable que suponga en la práctica la posibilidad de evitar el cumplimiento de los derechos laborales básicos.

3.- Desvío de los fondos provenientes de organismos multilaterales del sector público hacia el sector privado. Los préstamos concedidos por organismos como el BID o el Banco Mundial en sectores como infraestructura o servicios se conceden directamente a empresas privadas bajo el criterio de búsqueda de una mayor eficiencia en la utilización de dichos fondos. En la práctica esto supone que el criterio que prima es el de rentabilizar dicho dinero cuestión que no siempre es compatible con objetivos de desarrollo sostenible que son los que en principio guían el uso de estos fondos. Ejemplos de ellos se pueden encontrar en el incremento de las tarifas en algunos servicios o la utilización de alternativas medioambientales peores, pero más rentables a corto plazo.

4.- El paso hacia estrategias de búsqueda de eficiencia e integración ha tenido un aporte limitado y en muchos casos negativo en términos de la balanza comercial. Esto se debe a que el incremento en las exportaciones a mercados regionales o a terceros países no ha permitido compensar, o lo ha hecho en términos poco significativos, el fuerte aumento de las importaciones derivado de la mayor integración en los sistemas de producción mundial. En algunos casos esto ha supuesto además la pérdida de vínculos intersectoriales dentro de las economías nacionales fortaleciéndose los vínculos a nivel regional o mundial lo que en definitiva supone una sustitución de producción local por importaciones¹³⁹ (Chudnovsky, 2001: 35-36). Esto ha tenido efectos negativos en

¹³⁸ En el informe de PSPRU (1996) sobre privatizaciones se muestran ejemplos de los recortes de plantilla que han tenido lugar en el caso de algunas privatizaciones.

¹³⁹ Ver Chudnovsky (2001: 35-36) para el caso de Mercosur y Máttar et al. (2002: 33) para el caso de México.

cuanto a la destrucción de capacidad productiva y empleo así como en el saldo de la balanza comercial.

En términos de transferencia de tecnología, el aporte de este tipo de estrategias varía según los sectores y países. En el sector del automóvil o el químico, en países de Mercosur y en México se ha producido una modernización de las instalaciones y un proceso de mejora de la tecnología instalada tratándose en muchos casos de tecnología avanzada. En los sectores de confección y electrónica, especialmente el primero, la tecnología utilizada es bastante sencilla y apenas se ha modificado con respecto a décadas pasadas. En unos sectores y otros la transferencia de la tecnología hacia otros sectores va a estar condicionada por la existencia de vínculos intersectoriales.

5.- En el caso de estrategias de acceso a mercados en sectores de servicios, los efectos van a depender en gran medida del marco regulador y de la situación del sector en cada país. En general, las estrategias de las ET han ido encaminadas a la creación de mercados monopólicos u oligopólicos que unido a la debilidad de los marcos regulatorios en muchos de los países latinoamericanos ha dificultado la consecución de determinados objetivos, especialmente en cuanto al precio de las tarifas. Otros objetivos, tales como la mejora en la garantía y calidad del suministro, se han conseguido aunque parcialmente. Esto guarda relación con dos hechos: por una parte, el objetivo de muchas ET era adquirir determinadas ventajas competitivas relacionadas sobre todo con el tamaño y no tanto explotar ventajas competitivas manifestadas en sus mercados de origen (esto no ha sido necesario dado el entorno competitivo en el que operan); por otra parte, guarda relación con las estrategias rentistas y de corto plazo adoptadas en algunos países.

6.- Cuando las estrategias de acceso a mercados han estado orientadas a terceros mercados, el principal aporte se ha derivado del incremento en las exportaciones y la mejora de la competitividad internacional. El problema derivado de este tipo de estrategias es doble: por una parte, se trata generalmente de exportaciones intensivas en recursos naturales o mano de obra por lo que se está hablando de una competitividad espuria, no derivada de la incorporación del progreso técnico ; por otro lado, se trata de estrategias que van asociadas a la búsqueda de eficiencia a través de la reducción de costos laborales. Esto se suele traducir en inversiones de enclave, dada la escasa articulación de las economías receptoras y la ausencia de políticas que fomenten el desarrollo de vínculos inter e intra-sectoriales.

7.- De la escasa presencia en la región de estrategias de acceso a activos tecnológicos se desprenden algunas conclusiones en términos de transferencia de tecnologías. Estas conclusiones también se pueden derivar del análisis en términos de distribución

sectorial en el que se constata la concentración de las inversiones en sectores de alta tecnología en un reducido número de PD. Especialmente en el caso de las tecnologías más avanzadas, su transferencia se limita a PD. Prácticamente no existen casos de ET que hayan trasladado actividades de I+D a las filiales establecidas en la región por lo que los aportes al desarrollo de la capacidad tecnológica local son limitados.

Incluso para tecnologías en cierta medida estándares su aplicación en algunos casos en la región latinoamericana refleja niveles menores de eficiencia relacionados con la utilización de tecnologías más obsoletas¹⁴⁰. Esto se relaciona con el carácter menos estratégico de la región y en algunos casos también con la existencia de entornos poco competitivos.

Para concluir este apartado se citará de nuevo a Chudnovsky y López. Estos autores, en su estudio sobre el impacto de la IED en los cuatro países del Mercosur terminan dando tres explicaciones al carácter limitado de los impactos, señalando que la tercera les parece la explicación más acertada. Esta última plantea que “son esencialmente los problemas estructurales de las economías receptoras –que la IED de por sí sólo contribuye marginalmente a resolver- los que están detrás de la aún magra contribución positiva del boom de IED en el Mercosur” (Chudnovsky y López 2001: 47).

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, es cierto que las deficiencias estructurales de determinadas economías limitan los aportes de la IED, pero en un sentido diferente al que lo plantean estos autores. Para ellos “las deficiencias estructurales” son consideradas exógenas a la llegada de IED. Por el contrario es importante tener en cuenta que las “deficiencias estructurales” condicionan las propias características de la IED y pueden resultar funcionales a ella. Por tanto será necesario no olvidar esa interrelación a la hora de analizar cuales son esas deficiencias estructurales y sus implicaciones en términos de efectos.

¹⁴⁰ Ejemplos de esto relacionados con el sector eléctrico veremos en el análisis de caso.

Tabla 4.5. AL: características del proceso de expansión de las ET.

Estrategias	Modalidades	Efectos
<p><u>Objetivo de la ET</u></p> <p>1. Estrategias de acceso a mercados - Industria: mercados regionales y terceros mercados - Servicios privatizados y liberalizados</p> <p>2. Estrategias de acceso a recursos naturales - plataformas de exportación</p> <p>3. Estrategias de búsqueda de eficiencia - Integración de la producción a nivel regional y mundial. - Abaratamiento de costes laborales: México, Centroamérica y Caribe - Racionalización y especialización productiva: MERCOSUR</p> <p><u>Posición de la filial</u></p> <p>4. Inversiones estratégicas - Servicios: países de mayor tamaño relativo; - - Recursos naturales: activos estratégicos</p> <p>5. Inversiones rentistas - Países de menor tamaño relativo y escaso valor estratégico de los recursos</p> <p><u>Origen de las inversiones</u></p> <p>6. Importancia de las empresas españolas</p>	<p>1. Adquisición de activos existentes - Privatizaciones: servicios y manufacturas</p> <p>2. Nuevas Formas de Inversión</p> <p>- Subcontratación: industria intensiva en MO</p>	<p>1. Reducido aumento en la tasa de inversión</p> <p>2. Destrucción de empleos en los casos de compra de activos</p> <p>3. Creación de empleo de mala calidad: NFI</p> <p>4. Destrucción de vínculos intersectoriales. Aumento de las importaciones</p> <p>5. Aumento de las exportaciones. Acceso a mercados mundiales</p> <p>6. Mejora/empeoramiento del patrón exportador. Competitividad espuria</p> <p>6. Mejora/empeoramiento en la calidad de los servicios</p> <p>7. Aumento de las tarifas de los servicios públicos</p>

Fuente: elaboración propia

SEGUNDA PARTE: ESTUDIO DE CASO

La segunda parte de la tesis, que incorpora los capítulos 5, 6 y 7, está orientada a desarrollar el estudio concreto de los efectos de la expansión de ET en el caso guatemalteco. Para ello, y teniendo en cuenta los criterios establecidos en la primera parte de la tesis, se hace necesario comenzar por constatar ciertas particularidades de la economía guatemalteca, así como distinguir los modos de expansión de las ET presentes en ella.

Tras el análisis de estas tendencias se seleccionan los sectores que se consideran más representativos de la expansión de ET en Guatemala y que serán el sector confección y el eléctrico. Las estrategias y modalidades de expansión adoptadas en cada uno de los sectores muestran características muy similares a las de ciertas tendencias reflejadas en el capítulo 4.

Tras esta selección, en los capítulos 6 y 7 se desarrolla el análisis de caso propiamente dicho y la contrastación de las hipótesis planteadas en el capítulo introductorio. Para ello, el esquema seguido en ambos sectores es prácticamente el mismo pues se adecua a la propuesta formulada al inicio del capítulo 3. Para situar el caso guatemalteco, se comienza con un análisis de las principales tendencias mundiales que originan y caracterizan el proceso de expansión de las ET en cada sector. A continuación se analizan los factores de localización, las estrategias y las modalidades que caracterizan el proceso de expansión para, en función de ellas, explicar y valorar los efectos producidos en cada una de las variables previamente seleccionadas.

5. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ECONOMÍA GUATEMALTECA 173

5.1. La economía guatemalteca	173
5.1.1. Contexto general y evolución de la política económica	176
5.1.2. Principales rasgos de la estructura económica guatemalteca en la actualidad	183
5.1.2.1 La producción.....	183
5.1.2.2 La distribución	189
5.1.2.3 El consumo	191
5.1.2.4 El sector exterior.....	193
5.2. Expansión de las empresas transnacionales en la economía guatemalteca	199
5.2.1. Perspectiva histórica.....	199
5.2.2. La década de los 90	203
5.2.2.1 Marco político-institucional de la IED en Guatemala	203
5.2.2.2 Entradas de IED e importancia de las empresas transnacionales	208
5.3. Conclusiones: sectores más representativos para el estudio de caso	216

5. LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LA ECONOMÍA GUATEMALTECA

En la primera parte de la tesis se han abordado una serie de cuestiones teóricas e históricas acerca de la IED, las ET y sus efectos. El objetivo era sentar las bases para desarrollar el análisis del caso guatemalteco. Antes de iniciar dicho análisis es necesario tratar dos cuestiones más que constituirán el objetivo de este capítulo.

- a) Por una parte presentar una panorámica general de la economía guatemalteca que, en base a los elementos señalados en el capítulo 3 acerca de las economías subdesarrolladas contextualice y de sentido a muchas de las cuestiones que se plantearán más adelante. En la medida en la que se ha señalado que los efectos dependen de forma directa de las propias características de la economía, es necesario presentar una panorámica sobre las mismas para más tarde relacionarlas con el fenómeno de las ET
- b) Por otra parte, resulta imprescindible analizar la importancia de la IED y la presencia de ET en la economía guatemalteca. A partir de ahí será posible elegir los sectores objeto de estudio y abordar el análisis de los efectos cuestión que ocupará los capítulos 6 y 7.

5.1. La economía guatemalteca¹⁴¹

Desde finales de los 80 hasta el año 2001, la economía guatemalteca ha experimentado constantes ritmos de crecimiento y un grado de estabilidad macroeconómica relativamente aceptable si se la compara con la media regional. Como se aprecia en la Tabla 5.1 desde el año 1987, la economía ha mostrado ritmos de crecimiento superiores al 3 por ciento en la mayoría de los años (3.8% en promedio anual). La tasa de inflación ha sido objeto de notables fluctuaciones aunque, con la excepción del año 1990, desde 1987 el promedio anual ha sido inferior al 10%. Otros indicadores como el saldo de la cuenta corriente con respecto al PIB, o el servicio de la deuda externa con respecto al PIB o a las exportaciones se mantienen en niveles más bajos que los de la media regional (CEPAL, 2001a). El primero ha experimentado un empeoramiento en los

¹⁴¹ La evolución experimentada por la economía guatemalteca en las dos últimas décadas está fuertemente condicionada por la existencia de una estructura heredada de épocas anteriores. No es posible entender muchos de los elementos que caracterizan la economía guatemalteca actual sin esa perspectiva histórica. Dado el periodo de análisis en el que se centra esta investigación y la necesidad de acotar los temas orientados a contextualizar el objeto de estudio, hemos decidido no incluir en este apartado la citada perspectiva histórica. Para profundizar en esta cuestión se pueden consultar García Añoberos (1987), IEPALA (1980) y Maestre (1969).

últimos años como consecuencia de las medidas aperturistas, mientras que los segundos han evolucionado positivamente reduciéndose la carga de la deuda.

Aunque en seguida se tratarán con más detalle la evolución de estos indicadores, los anteriores comentarios pretenden reflejar la existencia de un patrón de crecimiento, relativamente estable durante buena parte del periodo analizado.

Sin embargo, esto no se ha traducido en mejoras significativas para las condiciones de vida de la mayoría de la población. De hecho, la magnitud de la pobreza, aunque se ha reducido, sigue en niveles extremadamente altos, superiores a los de la media de AL (Tabla 5.2). Es más, la población que se encontraba con las necesidades básicas insatisfechas ha aumentado durante el periodo 1994-1998, uno de los periodos de mayor crecimiento. Según datos del PNUD, el número de hogares que no tenía cubiertas sus necesidades básicas aumentó de 1.581.831 a 1.997.537, es decir, un 26.3 por ciento. En 1998, el porcentaje de población en situación de pobreza era de 56,7 y en situación de extrema pobreza de 26,7 (NN.UU., 2000: 43-44). Esta situación de pobreza afecta de manera especial a la población indígena (que constituye aproximadamente el 60% de la población del país ¹⁴²) sobre todo a la que se ubica en zonas rurales.

La existencia de niveles de crecimiento que no se traducen en mejoras para la población, se justifica, en gran medida, por la presencia en Guatemala de los elementos que se abordan en el capítulo 3 característicos de economías subdesarrolladas. La trayectoria económica de los últimos 15-20 años apenas ha supuesto transformaciones en la mayoría de estos elementos ¹⁴³. Para constatar esto y profundizar en los elementos que han venido caracterizando la evolución económica guatemalteca, a continuación se van a analizar los ámbitos de la producción, la distribución y el consumo así como el sector externo. Este apartado servirá para contextualizar los análisis sectoriales posteriores y establecer los elementos de la economía guatemalteca, factores de localización, que más han influido en el proceso de expansión de ET en este país.

¹⁴² La población total en el año 2000 era de 11.385.384 personas según estimaciones de Naciones Unidas (2001: A38)

¹⁴³ Se tomará como punto de inflexión la primera mitad de la década de los 80 por la existencia de dos hechos relevantes: el estallido de la crisis de la deuda a nivel regional y el inicio del proceso de paz en Guatemala tras 30 años de conflicto armado.

Tabla 5.1. Guatemala: Indicadores macroeconómicos seleccionados 1980-2002

AÑOS	TASA DE CRECIMIENTO PIB REAL (1958=100)	TASA DE INFLACION	SALDO CUENTA CORRIENTE/PIB	RESERVAS MONETARIAS (Millones US\$)		TIPO DE CAMBIO (Q. X US\$)	SALDO DEUDA EXTERNA (Millones de US\$)		SERVICIO DEUDA PUB EXT. SOBRE PIB	SERVICIO DEUDA PUB EXT. SOBRE X b y S	TASA DE INTERES		CARGA TRIBUTARIA	DEFICIT FISCAL/PIB
				ABSOLUTAS	NETAS		BANCO DE GUATEMALA	RESTO SECTOR PUBLICO			ACTIVA	PASIVA		
1980	3.8	9.08	-2.24	526.9	348.6	1.00	155.7	566.8	--	--	11.00	9.00	8.6	4.7
1981	0.7	8.64	-6.65	329.1	70.0	1.00	383.7	709.0	--	--	15.00	13.00	7.6	7.4
1982	-3.5	-1.96	-4.58	318.2	-28.5	1.00	445.8	926.2	--	--	12.00	9.00	7.2	4.7
1983	-2.6	8.42	-2.47	407.5	-85.0	1.00	904.3	1020.0	--	--	12.00	9.00	6.3	3.3
1984	0.5	5.18	-3.99	446.3	-67.2	1.00	1242.7	1069.7	--	--	12.00	9.00	5.3	3.8
1985	-0.6	31.46	-6.37	514.4	-112.4	1.00	1308.5	1164.7	--	--	12.00	9.00	6.1	1.8
1986	0.1	25.67	-0.30	538.3	-3.2	2.60	1223.9	1243.5	--	--	14.00	11.00	7.0	1.5
1987	3.5	10.05	-6.55	464.8	-363.6	2.52	1187.8	1277.4	--	--	14.00	11.00	8.1	1.3
1988	3.9	10.97	-5.49	381.5	21.7	2.70	1026.8	1313.7	--	--	16.00	13.00	8.7	1.4
1989	3.9	17.94	-5.33	440.7	-72.4	3.41	1059.8	1397.1	--	--	16.00	13.00	7.8	2.9
1990	3.1	60.64	-3.90	371.3	24.7	4.95	919.9	1571.9	32.7	22.9	22.60	14.50	6.8	2.1
1991	3.7	9.17	-2.28	930.2	556.2	5.02	806.4	1596.4	25.5	24.5	22.10	14.00	7.3	0.0
1992	4.8	13.73	-7.01	877.5	531.0	5.24	705.5	1546.1	21.6	19.8	21.20	11.30	8.2	0.0
1993	3.9	11.64	-5.94	990.5	736.6	5.77	596.2	1489.7	18.3	15.5	25.70	13.30	7.7	1.5
1994	4.0	11.59	-5.40	989.0	796.4	5.63	458.2	1702.2	16.6	16.0	20.26	12.52	6.7	1.4
1995	4.9	8.61	-3.90	707.4	639.1	6.03	380.4	1726.7	14.4	10.2	22.23	14.17	7.6	0.7
1996	3.0	10.85	-2.90	884.3	815.5	5.99	323.9	1751.0	13.2	11.5	22.42	11.01	8.4	0.1
1997	4.4	7.13	-3.60	1124.4	1102.5	6.17	208.6	1926.4	12.6	9.8	16.19	6.26	9.2	0.8
1998	5.0	7.48	-5.20	1368.5	1345.1	6.84	154.8	2212.0	12.3	7.4	18.09	7.16	9.3	2.2
1999	3.8	4.92	-5.50	1242.8	1219.7	7.79	127.2	2504.3	14.4	6.8	20.62	11.28	9.9	2.8
2000	3.6	5.08	-5.50	1884.8	1874.1	7.72	102.8	2513.1	--	--	20.05	10.98	10.1	1.8
2001 ^a	2.1	8.91	-5.90	2358.8	2347.9	7.98	91.3	2708.0	--	--	17.90	8.46	9.7	1.9

^a Cifras preliminares

Fuente: Banco de Guatemala

Tabla 5.2. Guatemala y AL: magnitud de la pobreza

	<u>Hogares en situación de Pobreza^a</u>			<u>Hogares en situación de indigencia^b</u>		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Guatemala						
1980	65	41	79	33	13	44
1986	68	54	75	43	28	53
1989	63	48	72	37	23	45
América Latina						
1980	35	25	54	15	9	28
1986	37	30	53	17	11	30
1990	41	36	56	18	13	33
1997	36	30	54	15	10	31

a Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye los hogares en situación de indigencia

b Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos

Fuente: CEPAL

El análisis comienza por señalar una serie de aspectos de índole social y política que han influido significativamente en la evolución de la economía guatemalteca. A partir de ahí se abordan los distintos ámbitos señalados anteriormente.

5.1.1. Contexto general y evolución de la política económica

Centrando el análisis en las dos últimas décadas, la economía guatemalteca ha evolucionado influida por una serie de elementos sociales y políticos tanto externos como internos. Uno de los más importantes ha sido la política de EEUU hacia la región marcada, desde la perspectiva económica, por la aprobación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (1983). El objetivo del citado acuerdo se centraba en impulsar las exportaciones de productos no tradicionales, aumentando así las exportaciones totales y a la vez diversificando su estructura. También la firma del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha ejercido una influencia significativa en los distintos países centroamericanos. Aunque dicho acuerdo no incluyó a la región centroamericana la afectó sustancialmente por los privilegios otorgados a determinados productos mexicanos.

En el periodo más reciente el proyecto Plan Puebla Panamá (PPP) se articula como el principal eje de políticas hacia la región, abarcando muy diversos aspectos políticos y económicos. Su versión oficial aparece en el año 2001 como resultado de la integración de distintos planes y proyectos económicos y geoestratégicos que desde México, EEUU y, en menor medida desde los países centroamericanos, se habían ido articulando en los últimos años (Barreda, 2001: 136-139). Distintos organismos internacionales, particularmente el BID, Banco Mundial y el INCAE (Centro Latinoamericano para la competitividad y el desarrollo sostenible) han venido apoyando de forma decisiva el

diseño de este plan, desarrollando aspectos concretos del mismo (INCAE/HIID, 1999). El PPP, presentado oficialmente como mecanismo fundamental para lograr el desarrollo de la región, aglutina proyectos de distinto tipo. Entre ellos destacan los relacionados con el desarrollo de redes de infraestructura integradas así como los orientados a potenciar tres tipos de actividades productivas: las propiamente industriales (maquila sobre todo), las actividades asociadas al manejo de riquezas biológicas (alimentos transgénicos, biogenética, etc.) y el ecoturismo (Barreda, 2001: 150).

Este proyecto ha suscitado numerosas críticas por parte de diferentes organizaciones (Álvarez et. al, 2002) . Las más frecuentes se centran en el carácter intervencionista de la política estadounidense, en la existencia como objetivo más o menos explícito la lucha contra el movimiento Zapatista y en la formulación de un plan de desarrollo económico fundamentado en el empleo en maquilas y en la entrada de empresas extranjeras. Éstas tendrían intereses sobre todo en la región del sur de México y del norte de Guatemala en sectores tales como la minería y la biotecnología. Las críticas se centran en señalar que los proyectos no respetan la existencia de determinadas estructuras sociales y características medioambientales de la región. Precisamente en la zona sur de México se ubica el movimiento Zapatista y la mayor parte de la zona Norte de Guatemala es una reserva natural.

También ha sido significativo el rol ejercido por los organismos multilaterales a través de las políticas y los programas de ajuste aplicados, que han venido a sustituir las políticas de industrialización por sustitución de importaciones aplicadas en décadas precedentes. En el ámbito centroamericano uno de los principales resultados de dichas políticas fue la constitución del Mercado Común Centroamericano espacio a través del cual se articuló el desarrollo industrial vivido en Guatemala. Las asimetrías generadas en la participación de los distintos países centroamericanos en el proceso de industrialización motivó el colapso del proyecto de integración a mediados de los años 70.

En la década de los 90 se retoma de nuevo este proyecto con la firma del Protocolo de Tegucigalpa que crea el Sistema de Integración Centroamericana (SIECA), el cual fue suscrito por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Este acuerdo entró en vigencia para El Salvador, Honduras Nicaragua y Panamá el 22 de julio de 1992, Guatemala el 13 de agosto de 1993 y Costa Rica el 26 de junio de 1995. Desde entonces, aunque lentamente, el proceso de integración centroamericana ha seguido avanzando y se prevé la consecución de una Unión Aduanera para el 2004. Estas previsiones al igual que la evolución de otros procesos de integración en la zona (como el TLC con México) están supeditados a las propias negociaciones y al avance del ALCA que integraría todos los países de la región.

Desde una perspectiva interna, el hecho más destacable de las dos últimas décadas ha sido la finalización del conflicto armado iniciado en 1996. Desde finales de los 70 y principios de los 80 dicho conflicto había experimentado un recrudescimiento motivado en gran parte por la situación de crisis económica.

A finales de la década de los 80 se inician las negociaciones para la finalización del conflicto armado (culminadas en diciembre de 1996) y la transición democrática guardando este proceso una estrecha relación con la propia evolución de la economía. Según McCleary (1999) la democratización se plantea como una condición necesaria para la salida de la crisis y la puesta en funcionamiento de las reformas económicas propuestas por los organismos multilaterales. El proceso de democratización y la puesta en marcha de las reformas económicas fue posible y a la vez fortaleció ciertos cambios en las relaciones de poder dentro de la sociedad guatemalteca. Esto afectó sobre todo a las relaciones entre los militares y la cúpula empresarial y supuso un fortalecimiento de ésta última, particularmente de los empresarios denominados “modernizantes”. Se trata de empresarios pertenecientes a las familias tradicionales guatemaltecas pero vinculados a sectores novedosos y dinámicos en la estructura productiva del país (el azúcar, productos no tradicionales como la maquila, etc.). De acuerdo a los intereses sectoriales, que supondrá una cierta rivalidad entre el sector agrario e industrial, estos empresarios agrupados en torno al CACIF y representados políticamente por el Partido de Avanzada Nacional (PAN) pasan a liderar la implantación en Guatemala de las reformas propuestas en el Consenso de Washington. A continuación se exponen los principales ejes de la política económica aplicada desde el inicio del proceso democratizador en 1986.

El diseño y aplicación de las políticas económicas en Guatemala desde finales de los 80 se adecua de forma creciente a las directrices de los programas de estabilización y ajuste del Consenso de Washington (ver capítulo 4). La aplicación de las medidas contenidas en dichos programas ha estado marcada por la existencia de un conflicto armado y, en relación con él, la presencia de determinadas políticas denominadas de “Estabilidad Nacional”, políticas orientadas a finalizar y controlar dicho conflicto. Esto ha motivado que la mayoría de las medidas incluidas en los programas fueran aplicadas con cierto retraso con respecto a otros países de la región latinoamericana. Siguiendo el estudio de AVANCSO (1998) desde mediados de los 80 hasta finales de los 90 se pueden distinguir dos periodos en la aplicación de políticas económicas: el *reordenamiento* de Cerezo (1986-1989); la aplicación de programas de ajuste propiamente dichos (1990-actualidad).

1. El reordenamiento de Cerezo (1986-1989).

Durante este periodo, el diseño y aplicación de políticas económicas estuvo marcado por el inicio de las negociaciones para la finalización del conflicto armado así como la puesta en marcha del proceso de democratización. Las elecciones de enero de 1986 dan el triunfo a la Democracia Cristiana de Vinicio Cerezo quien propone cambios en las políticas económicas aplicadas en los últimos años. Durante este periodo se da una cierta rivalidad entre la herencia de las políticas de Estabilidad Nacional aplicadas por los gobiernos militares anteriores y las nuevas medidas propuestas en los programas de ajuste. Las primeras revestían un carácter más intervencionista por parte del Estado. Esto se plasmaba en el aumento del gasto público para impulsar la recuperación económica y el control gubernamental de determinadas variables como el tipo de cambio o el tipo de interés, con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica. A lo largo del periodo presidencial de Cerezo, estas medidas fueron perdiendo fuerza siendo sustituidas por las tesis clásicas de los programas de ajuste. Así, se desarrollarán algunas medidas trascendentales para la evolución de determinados sectores económicos durante los próximos años. Se trata de las políticas de fomento a la exportación, particularmente a la exportación de los denominados productos no tradicionales. En ellas se incluyen una serie de productos agrícolas y artículos ensamblados que han pasado a gozar de preferencias aduaneras en el marco de la ICC y en el sistema de “producción compartida” respectivamente¹⁴⁴. Estos resultarán ser los sectores más dinámicos de la economía durante buena parte de la década de los 90.

2. Políticas de ajuste estructural (1990-actualidad)

En los dos últimos años del gobierno de Vinicio Cerezo las políticas económicas aplicadas comienzan a mostrar claramente su incapacidad para solucionar los problemas económicos que aquejaban al país. A las dificultades tradicionales, se le van a sumar un aumento del déficit fiscal y de la salida de capitales del país que, unida a la bajada de los precios del café (principal producto de exportación), produjo una reducción considerable de las reservas de divisas hasta el punto de no poder satisfacer la demanda para importación. En el año 1990, la inflación que en Guatemala había mantenido unos niveles aceptables para la media regional, se disparó hasta el 60%. Todos estos factores unidos a las presiones de organismos internacionales coadyuvaron a la adopción definitiva de las medidas contempladas en los planes de estabilización y ajuste del Consenso de Washington. Aunque estas comenzaron a aplicarse desde principios de los

¹⁴⁴ Este sistema de producción compartida favorece la entrada de productos ensamblados fuera de EEUU que utilicen materias primas de este país. En el capítulo sobre el sector confección se tratará con más detalle esta cuestión.

90, es con el gobierno de Alvaro Arzú (1996-1999) con quien alcanzan su máxima expresión.

En Guatemala uno de los elementos característicos de la aplicación de estas políticas es la ausencia de un programa de ajuste como tal aplicado de forma conjunta a toda la economía. De hecho, no ha habido, como en otros países, préstamos específicos del Banco Mundial o el FMI destinados concretamente a la puesta en práctica de dichas medidas. A pesar de ello, las ayudas concedidas a nivel sectorial han estado condicionadas a la puesta en marcha de medidas propias de los planes de ajuste. Esta particularidad no exclusiva del caso guatemalteco ha supuesto una aplicación bastante irregular y descoordinada de las distintas medidas de política económica.

Sobre la base de lo señalado en el capítulo 4, en Guatemala se constata la existencia de cinco ejes fundamentales en la aplicación de estas políticas: la política monetaria; la cambiaria y comercial; la fiscal; la de liberalización/privatización de servicios públicos y atracción de IED; la política de competitividad. A continuación se van a mostrar de forma muy sintética las principales líneas adoptadas. En la segunda parte de este capítulo y en los dos siguientes se tratarán con mayor profundidad algunas políticas consideradas factores de localización específicos para las ET.

a) La política monetaria. En 1990 se inició un programa de estabilización monetaria encaminada a reducir la inflación. Para ello se establecieron limitaciones al endeudamiento del Gobierno y medidas encaminadas a controlar la liquidez de la economía. Estas últimas estuvieron protagonizadas por una utilización masiva por parte del Banco de Guatemala de operaciones de mercado abierto mediante la colocación de valores públicos de corto plazo con tasas de interés considerablemente elevadas (de hasta el 33%). Esta política unida a la liberalización de las tasas de interés contribuyó al aumento de las mismas perjudicando notablemente a los sectores productivos que vieron encarecer el coste de la financiación de sus inversiones. De hecho la inversión productiva cayó en 1990 un 10.3%. Los mayores beneficiarios de esta situación fueron los bancos privados principales compradores de los valores públicos¹⁴⁵. Además, las operaciones de mercado abierto supusieron un incremento notable del endeudamiento del Banco Central manteniéndose en la actualidad la misma situación¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Según el citado estudio de AVANCSO, la tasa de ganancia de los bancos privados se elevó en 1991 al 56% (1998: 33).

¹⁴⁶ Un análisis más detallado de esta situación (denominada como “bomba monetaria”) puede leerse en Rivas (en Fridolin, 1997: 257-290). Varios analistas señalan que ante esta situación la solución pasa porque el Estado se haga cargo de la deuda del banco central. En caso contrario dicha deuda supondrá nuevos estallidos inflacionarios (Cole en Fridolin, 1997: 303-304).

b) Política cambiaria y comercial. Una de las primeras medidas adoptadas ya en el gobierno de Cerezo fue la liberalización del tipo de cambio. Dada la situación de las cuentas externas al momento de la liberalización (elevados déficit comerciales y escasez de reservas internacionales) esto produjo una rápida depreciación del quetzal. La liberalización se justificó por la necesidad de corregir el déficit comercial, sin embargo las depreciaciones sufridas hasta el momento no se han traducido en aumentos de las exportaciones mayores que el experimentado por las importaciones. Esto último ha estado favorecido por las reducciones de aranceles aplicadas desde principios de los 90. Dichas reducciones no estuvieron exentas de polémicas motivadas por las reacciones en contra de determinados sectores industriales que se oponían a las mismas. En particular los propietarios de monopolios de la industria avícola, cervecera y cementera obstaculizaron la aplicación de medidas de apertura a estos sectores que en la actualidad siguen estando muy protegidos. Por el lado de las exportaciones, durante toda la década de los 90 se siguen manteniendo las medidas orientadas a favorecer la exportación de productos no tradicionales promulgadas en la época de Cerezo.

c) Política fiscal. En Guatemala han sido varios los gobiernos que han intentado poner en marcha una reforma fiscal, incluido el último gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (2000-2004). Sin embargo la mayoría de los proyectos han fracasado. El objetivo siempre ha sido tratar de equilibrar las cuentas públicas mediante un incremento de la carga tributaria y una racionalización de los gastos. En la práctica ambos tipo de medidas se han aplicado de forma muy irregular. Las primeras por la fuerte oposición del empresariado guatemalteco y la escasa capacidad coercitiva del fisco. Las segundas por las propias necesidades de la economía guatemalteca¹⁴⁷ y los altos niveles de corrupción e ineficiencia existentes en el sector público¹⁴⁸.

d) Liberalización y privatización de los servicios públicos.

Con el gobierno de Serrano Elías (1991-1993) se definió “un rol del Estado centrado en establecer reglas claras, asegurar la estabilidad de las políticas macroeconómicas y restablecer la competitividad de los mercados a través de la apertura económica y la eliminación de los monopolios estatales” (República de Guatemala, 1991:10). Fue durante este gobierno cuando se iniciaron las medidas de liberalización de ciertos sectores de servicios públicos como el área de generación de la energía eléctrica. A pesar de la elaboración de distintos proyectos de privatización de empresas públicas y liberalización de otros sectores durante este gobierno no será hasta el de Alvaro Arzú

¹⁴⁷ De hecho en los propios Acuerdos de Paz firmados en 1996 se contempla un aumento del gasto público para la reactivación económica y la extensión y mejora de los servicios sociales.

¹⁴⁸ Ver NN. UU. (2001: 157-178) para un análisis más detallado de la política tributaria en Guatemala

cuando la mayoría se lleven a cabo. Entre 1996 y 1998 se privatizan los principales activos del Estado en el área de electricidad, telecomunicaciones, correos y ferrocarriles. Un análisis más detallado de estos procesos se llevará a cabo más adelante al analizar las políticas de atracción de IED. Este análisis se pospone para incluirlo en el apartado sobre la evolución e importancia de la IED y las ET en Guatemala.

e) Política de competitividad. Desde mediados de la década de los 90 y con la colaboración del Harvard Institute for International Development (HIID) se está desarrollando en la región centroamericana y particularmente en Guatemala un proyecto presentado como instrumento para mejorar la competitividad de la región.

Además de la aplicación de las conocidas políticas de estabilización macroeconómica este proyecto ha detectado cuatro sectores en los que se considera que Guatemala tiene potencial como competidora a nivel internacional. A partir de dicha identificación se aplican políticas sectoriales que traten de impulsar cada uno de los sectores mejorando su competitividad a través del desarrollo de *clusters*. Los cuatro sectores con potencial para la economía guatemalteca según este estudio son el agroforestal, la agroindustria, el turismo y la maquila. De todos ellos hasta el momento sólo la agroindustria y la maquila han experimentado un cierto desarrollo no tanto como resultado de la aplicación de dicho plan, sino como consecuencia de otras políticas anteriores a él citadas más arriba.

Al margen de las críticas que puedan hacerse sobre el contenido de este proyecto por la falta de consideración hacia aspectos sociales y medioambientales o por el papel otorgado a la competitividad y su vinculación con el desarrollo (esta relación se plantea nuevamente de forma automática) tal vez lo más significativo es el escaso dinamismo con el que está siendo implementado. Esto es resultado de la escasez de recursos y de políticas directas y efectivas. La llegada al gobierno del Frente Republicano Guatemalteco, en enero de 2000 ha supuesto un menor dinamismo en la aplicación de estas medidas poniendo de manifiesto la ausencia de una política de desarrollo productivo clara y sostenida en el tiempo así como la fuerte dependencia de propuestas externas.

Como resultado de los aspectos de índole social y política (internos y externos) señalados en los apartados anteriores, la economía guatemalteca ha venido experimentando ciertos cambios, fundamentalmente en el ámbito de la producción, y no tanto en el de la distribución o el consumo. A continuación se exponen los que se han considerado más significativos.

5.1.2. Principales rasgos de la estructura económica guatemalteca en la actualidad

El objetivo del presente apartado es mostrar los elementos más significativos que han caracterizado la evolución reciente de la estructura económica guatemalteca¹⁴⁹. Para ello y teniendo en cuenta la caracterización señalada en el capítulo 3, se analizarán los ámbitos de la producción, la distribución, el consumo y el sector exterior.

5.1.2.1 *La producción*

Uno de los elementos que sigue caracterizando la estructura productiva guatemalteca es la elevada participación de la agricultura en el producto total. Como se aprecia en la Tabla 5.3, ésta participación, aunque ha descendido en los últimos años, sigue siendo muy superior a la media de América Latina. Por el contrario, la importancia del sector industrial se ha reducido mostrando bajos niveles de crecimiento (Tabla 5.4) que contrastan con lo ocurrido en las décadas de los 50 y 60. En estos años la industria creció a niveles cercanos al 10%. Por último el sector servicios es el que más claramente se ha expandido durante el periodo analizado alcanzando altos niveles de participación en el PIB¹⁵⁰. A continuación se detallan los elementos que caracterizan cada uno de los sectores.

Tabla 5.3. Guatemala y AL. Estructura del PIB

	1980	1985	1990	1995	1997	1998	1999	2000
Sector primario^a								
- Guatemala	25,3	26,1	26,1	24,5	24,3	24,1	23,6	23,4
- AL	13,9	16,1	11,5	10,0	9,3	8,7	8,8	9,3
Industria								
- Guatemala	16,7	15,8	15,1	14,1	13,7	13,6	13,4	13,2
- AL	25,9	26,6	22,1	19,4	18,7	18,3	18,2	18,2
Servicios^b								
- Guatemala	58,0	58,1	58,8	61,4	61,9	62,3	63,0	63,4
- AL	60,2	57,3	66,4	70,6	71,9	73,0	73,0	72,5

a Incluye agricultura, caza, silvicultura, pesca y explotación de minas y canteras. En el caso de Guatemala la agricultura representa más del 90 por ciento de este sector.

b Incluye electricidad, gas y agua, construcción, comercio, transporte, finanzas, seguros, actividad inmobiliaria y servicios gubernamentales.

Fuente: CEPAL

¹⁴⁹ Para un análisis de las raíces históricas de la estructura económica guatemalteca se puede consultar: García Añoberos (1987), Maestre (1969) y Paz (2000)

¹⁵⁰ Dentro del sector servicios, el subsector de “banca, seguros y bienes inmuebles” es el que más sobresale con tasas de crecimiento superiores al 8% en promedio anual. Esto se relaciona con las medidas de política monetaria descritas más arriba.

Tabla 5.4. Guatemala: tasas de crecimiento de los sectores productivos

	1975-1980	1980-85	1985-1990	1990-95	1995-2001
PIB	6,4	-1,1	3,1	4,7	3,9
Agricultura	3,4	-0,3	3,1	3,0	2,6
Industria	9,1	-2,0	1,9	3,1	2,4
Servicios	10,3	-0,8	4,4	7,0	4,9

Fuente: Banco de Guatemala

A) La agricultura

Además de su importancia en la generación del producto y en las exportaciones, la agricultura guatemalteca se caracteriza, fundamentalmente, por tres elementos: la especialización productiva, la estructura de tenencia de la tierra y el dualismo exportación-latifundio/consumo interno-minifundio.

A.1) De las tres características mencionadas, la primera es la que, probablemente, haya experimentado mayores cambios en las dos últimas décadas. Aunque el cultivo del café, principal producto de exportación, ha pasado por numerosas crisis relacionadas con la caída de los precios internacionales (la última de ellas comenzó en el año 2000 y se mantiene todavía), éste sigue representando una parte muy significativa de la producción agrícola. Las sucesivas crisis motivadas por la sobreproducción, la última de ellas como consecuencia de la puesta en marcha de plantaciones en el sudeste asiático, ha obligado a la Asociación Nacional de Café a poner en marcha diversas estrategias para mejorar la calidad del producto e incorporarle valor añadido. La relativa modernización tecnológica experimentada en el sector choca con el mantenimiento de precarias condiciones laborales, especialmente en las grandes plantaciones.

Dentro de los productos tradicionales, la producción y exportación de azúcar, considerado en las estadísticas de la producción nacional como producto industrial, se ha expandido significativamente en las últimas décadas. Este crecimiento se ha realizado a través de un proceso de modernización y extensión del cultivo que ha llevado a situar a Guatemala como uno de los principales productores del mundo (Fuentes, 1999: 22).

El desarrollo de este cultivo ha estado en manos de un grupo de empresarios con importantes influencias en las instancias económicas y políticas. Esto se puso de

manifiesto con la elección de uno de sus miembros, Álvaro Arzú, como Presidente de la República en 1996¹⁵¹.

Al margen de la evolución de estos productos considerados más tradicionales, se han puesto en marcha planes para lograr una diversificación de la actividad productiva que ha supuesto un aumento de la producción y exportación de los llamados productos no tradicionales, fundamentalmente frutas y hortalizas y productos provenientes de la maquila, especialmente la de confección. Desde finales de los 80, la importancia de estas actividades en la estructura productiva y en las exportaciones experimentó un crecimiento notable que se ha ralentizado significativamente desde finales de los 90.

Las consecuencias del fuerte incremento experimentado en la producción de productos agrícolas no tradicionales han sido contradictorias. Ello se debe a que por una parte han permitido una diversificación (aunque limitada) de la base productiva. Además gran parte de esta producción es realizada por pequeños agricultores lo que ha favorecido un aumento considerable de sus ingresos. Pero, a su vez, esto ha generado desigualdades y problemas sociales dentro de las comunidades, planteándose también serias limitaciones en cuanto a la sostenibilidad medioambiental derivada del abuso de determinados productos químicos (AVANCSO, 1994a).

A.2) La estructura de tenencia de la tierra. El último censo agropecuario de Guatemala data de principios del año 1979. Según dicho censo, en el año 1979 un 2% de fincas poseían el 67% de la superficie total y el 60.6% de la superficie cultivada. Por el contrario un 81% de fincas disponía del 10% de la superficie total y el 17% de la superficie cultivada¹⁵². A pesar de la antigüedad de los datos una serie de hechos permiten suponer que la situación no se ha alterado de forma significativa. Por una parte durante la mitad de la década de los 80 los gobiernos militares estuvieron aplicando políticas de tierra arrasada que supusieron la expulsión de miles de pequeños

¹⁵¹ Desde la producción azucarera, este grupo de empresarios ha podido extender sus negocios a otras actividades, fundamentalmente la generación de energía eléctrica mediante sistemas de cogeneración consistentes en la quema del bagazo de la caña. Esto se ha dado en condiciones muy ventajosas gracias a los contratos negociados con la Empresa Eléctrica de Guatemala. La participación en la generación eléctrica ha dotado de mayor poder aún al empresariado azucarero ya que unió sus intereses a los de empresas extranjeras de generación eléctrica que entraron al país tras la liberalización de esta actividad en el año 1993 (capítulo 7). Desde principios de los 90 este grupo de empresarios se distanció de los empresarios tradicionales del café adoptando el discurso neoliberal y modernizante frente a otros representado por el sector cafetalero más vinculado a las jerarquías castrenses. En los años más recientes, en gran parte debido a la fuerte caída en los precios del café, estos empresarios han venido secundando gran parte de las estrategias adoptadas por los azucareros incluida la participación en la generación eléctrica mediante minihidráulicas instaladas en sus fincas

¹⁵² Esta información proviene de la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN) (Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, 1998: 11-12).

agricultores. Las tierras abandonadas eran incorporadas a las grandes fincas aumentándose así la concentración de la tierra. Con la finalización del conflicto y la firma de los acuerdos de paz se reconoce el derecho de los retornados a la tierra. Se ponen en marcha distintos proyectos de repartición de tierras pero la mayoría de ellos en la zona norte del país. Se trata de una zona bastante despoblada caracterizada por la mala calidad de las tierras para el cultivo agrícola lo que impide obtener un buen rendimiento de ellas. También el apoyo a nuevos productos para exportación como frutas y hortalizas ha permitido la participación de pequeños agricultores en esta actividad pero no ha alterado de forma significativa el alto grado de concentración de la tierra¹⁵³.

A.3) Dualismo latifundio-productos de exportación/minifundio-productos para consumo interno. Dentro de la actividad agrícola se puede diferenciar claramente entre dos sectores el destinado a la exportación y el que abastece al consumo interno. Salvo en el caso de los productos no tradicionales, a cada destino de la producción le corresponde un tipo de finca: fincas de gran tamaño en el primer caso y minifundios en el segundo. El subsector exportación es el que aporta un mayor valor a la producción agrícola y en él se han dado la mayoría de los avances tecnológicos. Estos apenas han repercutido en la producción destinada al consumo interno en un sector que se caracteriza por la fuerte heterogeneidad estructural. La escasez de capital y el reducido tamaño de sus cultivos dificulta a los pequeños agricultores incorporar mejoras que aumenten la productividad.

La diversificación de la producción ha supuesto un aumento en la participación de la producción para exportación en detrimento de la destinada al consumo interno. Esta tendencia se intensifica en los momentos de mayor crecimiento de la economía en el sentido de que este crecimiento tiene lugar fundamentalmente gracias al incremento de los productos destinados a la exportación. Esto se ve reflejado en el aumento de las producciones y también en el crecimiento del número de hectáreas destinadas a los cultivos de exportación en detrimento de las destinadas a consumo interno trayendo consigo un riesgo para la seguridad alimentaria de una parte importante de la población (CEPAL, 1998c).

b) la Industria

La importancia de la actividad industrial en la producción ha caído en los últimos años situándose en niveles cercanos al 13% del PIB, de los más bajos en AL. Durante la década de los 60 y 70 la industria guatemalteca experimentó un cierto desarrollo como

¹⁵³ El informe de NN.UU. (2000: 67-69) plantea conclusiones parecidas sobre el mantenimiento de una estructura de tenencia de la tierra muy similar a la que refleja el censo de 1979.

consecuencia de la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la aplicación de políticas ISI. En el marco de integración regional, la industria guatemalteca fue la más beneficiada por el desarrollo de sectores como el farmacéutico o el químico¹⁵⁴. Durante ese periodo se experimentó un aumento en las importaciones de bienes de capital que hicieron posible el desarrollo de los sectores citados. A finales de los 70, el MCCA experimentó una aguda crisis como consecuencia de las asimetrías en el proceso de industrialización de los distintos países que, unido a otros factores de índole política desembocó en la ruptura del acuerdo por parte de algunos de los países miembros.

Además de las desigualdades en la participación de los países en el proceso de industrialización, el colapso del MCCA se debió al propio agotamiento del proceso de industrialización que no fue capaz de ir más allá de una estrecha representación de industrias de bienes de consumo. A lo largo de todo el proceso, el desarrollo industrial se caracterizó por la alta dependencia de insumos externos y la escasa articulación intersectorial sin que apenas se apreciara avance alguno hacia una integración vertical de las industrias. Las ET jugaron un papel destacado durante este proceso siendo las protagonistas del despegue y desarrollo de la mayoría de los sectores (Martner, 1986: 27).

Tabla 5.5. Guatemala: estructura de la producción industrial

	1970	1975	1980	1988	1990	1995	2001 ^a
Bienes de consumo	67,03	66,76	65,55	65,99	66,2	66,24	66,27
Bienes de capital	8,67	6,82	6,4	5,84	5,79	5,77	5,8
Bienes intermedios	24,31	26,43	28,05	28,17	28,01	27,99	27,92

a Cifras preliminares

Fuente: Banco de Guatemala

En los años más recientes, el sector industrial se caracteriza por su desaceleración y pérdida de importancia en el PIB (Tabla 5.4). Además, apenas se han experimentado variaciones en la estructura de la producción industrial (Tabla 5.5) ni en las importaciones destinadas a la industria que hagan prever avances significativos en cuanto a la integración vertical o a la incorporación de sectores de mayor valor agregado. Desde finales de los 70, la principal novedad en esta actividad ha sido el desarrollo de la actividad maquiladora (de confección fundamentalmente) cuyo significado será analizado con más detalle en el capítulo correspondiente.

¹⁵⁴ Se trató en su mayoría de bienes destinados al consumo con una orientación a los mercados regionales e incluso a terceros mercados.

Uno de los principales obstáculos para el desarrollo industrial ha sido la dificultad de acceder a fuentes de financiación, particularmente para el pequeño y mediano empresario. Los altos niveles en que se mantienen los tipos de interés unido a la existencia de un sistema financiero conservador y poco inclinado a asumir riesgos en inversiones productivas dificultan enormemente la obtención de recursos financieros (Fuentes, 1999: 11). Para aquellos que pueden optar al crédito supone un elevado encarecimiento de sus costes de producción que tratan de compensar mediante un abaratamiento de los costes laborales.

c) Servicios

Al igual que en otras economías subdesarrolladas, en Guatemala el sector servicios se caracteriza por su alta participación en el PIB. En la última década esta situación se ha venido acentuando pues los servicios han sido la actividad más dinámica de la economía, con niveles de crecimiento superiores a los experimentados en otros sectores. La importancia de este sector, se vería incrementada si se pudiera contabilizar la economía sumergida, que según algunos estudios, se viene dando sobre todo en el sector servicios y ha aumentado significativamente en los últimos años (Vogt en Fridolin, 1977: 313-332). Dentro del sector servicios, la actividad comercial es la que representa una mayor participación, aunque esta se ha reducido en la última década frente al incremento experimentado en la banca y en la administración pública y defensa (Banco de Guatemala, 2001). Las razones que justifican la expansión del sector bancario y financiero ya han sido expuestas con anterioridad y por ello sólo es necesario subrayar la importancia que la política monetaria ha tenido al respecto.

El capital extranjero juega un papel importante en el sector servicios, en concreto en las actividades comerciales y financieras vinculadas al sector exportador. Es bastante frecuente encontrar que, dentro de este sector, las actividades productivas quedan a cargo de capital nacional mientras que las labores comerciales y financieras vinculadas a su exportación son desarrolladas por intermediarios extranjeros. Esto es así, tanto en los productos tradicionales, como el café o el banano, como en los llamados productos no tradicionales tales como las frutas, verduras y hortalizas o los propios artículos de vestuario.

En otros sectores de servicios la importancia del capital extranjero ha sido más reciente y está asociada a procesos de privatización y liberalización de los mismos. Esto es lo que ha ocurrido en actividades como las telecomunicaciones, la energía eléctrica, los servicios postales o ferroviarios. De todos ellos son los dos primeros los que más han crecido en los últimos años gracias a una expansión significativa de su cobertura y a la incorporación de nuevos servicios como el de la telefonía móvil con un crecimiento

muy notable (Raventos, 1998). A pesar de estos cambios y de la fuerte participación de los servicios en el PIB, la economía guatemalteca sigue sufriendo un déficit considerable de infraestructuras y de servicios que no están disponibles para la mayoría de la población¹⁵⁵.

5.1.2.2 *La distribución*

La alta concentración de los recursos productivos, fundamentalmente la tierra y el capital, ha dado lugar en Guatemala a la existencia de una de las distribuciones del ingreso más desiguales de América Latina (NN.UU.,2000: 45-46).

Tabla 5.6. Guatemala: grado de desigualdad en la distribución del ingreso

	1989	1998
Coefficiente de Gini	0,58	0,55
Razón entre el ingreso de los 10% más ricos y los 40% más pobres	21,1	18,2
Razón entre el ingreso promedio de los 20% más ricos y los 20% más pobres	23,6	17,3
Ingreso promedio en quetzales	568,9	640,4

Fuente: NN.UU. (2000: 47)

Tabla 5.7. Guatemala: proporción del ingreso per cápita captado por quintil

Quintiles	1989		1998	
	Por quintil	Acumulada	Por quintil	Acumulada
Primero	2.7	2.7	3.5	3.5
Segundo	6.4	9.1	6.7	10.2
Tercero	10.3	19.4	10.7	20.9
Cuarto	17.4	36.8	17.7	38.6
Quinto	63.2	100	61.4	100

Fuente: NN.UU. (2000: 47)

Otros elementos que dificultan la mejora de la distribución del ingreso están relacionados con el empleo o, mejor dicho, con la falta de él. También el subempleo en que se encuentra la mayoría de la población y las condiciones de precariedad laboral en algunos sectores dificultan una mejora en la distribución del ingreso¹⁵⁶. Junto al empleo informal, el sector de subsistencia agrícola constituye la segunda fuente en generación de empleo, ocupando a un 27% de la población económicamente activa (PEA). El sector formal (excluido el agrícola moderno) ocupa a tan sólo un 15% de la PEA y el sector

¹⁵⁵ Un análisis más detallado particularizado para la energía eléctrica se mostrará en el capítulo 7.

¹⁵⁶ Aunque ha sido difícil encontrar datos fiables y actualizados que reflejen esta situación, según la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN) en 1997 aproximadamente un 40 por ciento de la población se encontraba subempleada (SEGEPLAN, 1998: 22 citado en NN. UU, 2000).

agrícola moderno a un 12%. Esto refleja que una amplia mayoría de los empleos en Guatemala son de muy baja calidad (NN.UU., 2000: 54-56).

La precariedad e informalidad laboral ha crecido en los últimos años, especialmente en el sector agrícola en el que el patrón de crecimiento seguido recientemente parece reforzar esta situación. Las razones que se apuntan para justificar el crecimiento de esta informalidad son las siguientes: la sustitución de cultivos intensivos en mano de obra como el algodón por otros menos intensivos, el aumento de pequeños productores, la compensación del empleo estacional con las remesas enviadas por familiares desde el exterior, el retorno de desplazados y refugiados por el conflicto armado y una política empresarial de evitar contratos de largo plazo y estabilidad laboral por temor a la organización de los trabajadores y la ocupación de fincas (Fuentes: 1999: 28).

Entre 1989 y 1999, casi cien mil jóvenes se incorporaron a la PEA pero en el mercado formal de trabajo -medido por los cotizantes del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)- apenas se crearon 37.600 puestos de trabajo. Otros rasgo que caracterizan la evolución del mercado laboral han sido la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, generalmente en empleos de baja calidad y el comportamiento negativo del empleo público. Este último se contrajo entre 1996 y 1999 en un 14,9% como consecuencia, fundamentalmente, de las privatizaciones de determinados servicios (NN.UU., 2000: 65).

Además de la exclusión en el mercado laboral, los trabajadores de empleos formales apenas cuentan con mecanismos de organización que les permitan negociar subidas salariales. Los intentos del gobierno en este sentido generalmente son frenados por las amenazas que pesan sobre la pérdida de competitividad. Dado que el coste laboral es una de la principales ventajas competitivas de la economía guatemalteca, una subida de salarios repercute directamente sobre la posición internacional de algunas de las actividades económicas más importantes.

Las características del sistema tributario guatemalteco, mantenidas incluso en contra de las recomendaciones del FMI, agudizan el problema de la distribución del ingreso. Según datos de Naciones Unidas, en el periodo 1970-1996 la carga tributaria había tenido un valor promedio de 7,8% del PIB. La proporción más alta se alcanzó en 1977 y 1978 con un 10,2% y la más baja en 1984 con un 5,3%. La media para América Latina supera el 15%. En los Acuerdos de Paz firmados en 1996 se estableció como una de las principales metas en materia económica elevar la carga fiscal hasta el 12%. Este objetivo se consideraba prioritario para lograr una mejora de las condiciones de vida de la población. Sin embargo, como se aprecia en la Tabla 5.1, la carga fiscal, aunque se ha elevado ligeramente en los últimos años, no ha conseguido superar el umbral del 10%.

A pesar de algunas intenciones declaradas por distintos gobiernos de alterar esta situación y de la constitución del llamado Pacto Fiscal¹⁵⁷, no ha habido cambios significativos. También han sido constantes las presiones ejercidas por el BID y el FMI en el sentido de aumentar los ingresos fiscales. Pero la oposición de los principales grupos de poder económico y los altos niveles de evasión fiscal siguen determinando en la práctica la existencia de unos niveles de tributación exageradamente bajos.

Dadas las características de la economía guatemalteca y en particular su desigual distribución del ingreso, un aumento en las tasas de crecimiento del país, apenas tiene repercusiones en el nivel de vida de la población¹⁵⁸. De acuerdo con el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Guatemala del 2000, si este país tuviese un nivel de desigualdad típico de un país con su nivel de ingreso per cápita, la proporción de pobres sería inferior en un 38,5%. Según el informe se puede constatar que la desigualdad provoca que, en la perspectiva de los pobres, el país aparente tener un nivel de recursos cuatro veces menor de los que realmente posee. El estudio trata de simular cuál sería el grado de pobreza en el país si el volumen de recursos se mantuviera constante pero con un grado de desigualdad similar al de otros países centroamericanos. La mayor reducción se produce cuando se simula el patrón de distribución de Costa Rica. En este caso, la pobreza se reduce en 13 puntos porcentuales. En el caso de El Salvador se reduce 9 puntos y en el de Honduras 5. De nuevo, la desigualdad de Guatemala, cuando es comparada con la de Costa Rica, hace que los guatemaltecos en situación de pobreza perciban un país con un 33% de recursos menos de los que realmente posee. En definitiva, esto muestra que la fuerte desigualdad existente constituye un factor de enorme incidencia en el elevado nivel de pobreza (NN.UU., 2000: 47-52)

5.1.2.3 *El consumo*

En el ámbito del consumo y su distribución entre gasto final e inversión, la economía guatemalteca se caracteriza, al igual que en décadas pasadas, por la escasa participación del sector público y por el predominio del gasto final frente al de inversión. De hecho, el consumo final ha sido el componente más dinámico del PIB contribuyendo al crecimiento del periodo 1990-1999 en 4.4 puntos porcentuales frente al 2.1 de las exportaciones y al 0.7 de la inversión (Banco de Guatemala, 2000). Es además el que

¹⁵⁷ Se trata de un grupo consultivo formado por miembros del gobierno, empresarios, sindicatos, centros de estudios y universidades, así como representantes de organizaciones civiles que tienen como objetivo discutir y elaborar propuestas sobre la reforma fiscal para ser presentadas al gobierno.

¹⁵⁸ Esto no significa considerar que en otros casos existe un automatismo en la relación crecimiento-desarrollo, pero es evidente que esta relación se da de una forma particular en algunas economías a partir de cuestiones tales como la desigual distribución del ingreso.

absorbe un mayor porcentaje del crédito bancario. En los últimos años, la inversión ha venido experimentando un ligero crecimiento, particularmente la inversión privada. Desde mediados del 2001 este incremento se ha visto interrumpido influido en gran medida por la desaceleración de la economía estadounidense y de las demás economías de la región.

Tabla 5.8. Guatemala: participación del consumo y la inversión en el PIB

Tipo de gasto	1980	1985	1990	1995	2001 ^a
Consumo privado	74,6	77,2	76,9	78,1	78,03
Consumo público	7,2	7,9	8,6	8,5	9,7
Inversión privada	7,2	5,5	5,8	7,6	8,3
Inversión pública	4,8	2,0	2,6	2,9	3,03

a Cifras preliminares

Fuente: Banco de Guatemala

La inversión pública es financiada en gran medida con recursos externos, obtenidos sobre todo a través de organismos multilaterales. También desde 1998 los ingresos por privatizaciones han supuesto una entrada significativa de recursos a las arcas gubernamentales que, al menos en teoría, estaban destinados en su mayoría a inversiones públicas. Los altos niveles de riesgo-país a que se ve sometida Guatemala por parte de las empresas calificadoras de riesgo encarecen y dificultan notablemente la financiación obtenida a través de los mercados internacionales. En los meses de noviembre-diciembre de 2002 el estado guatemalteco proyectó la emisión de bonos del estado para captar recursos los cuales se ofertaban a tasas de interés cercanas al 18%. Esto obstaculiza las posibilidades de mejorar los sistemas educativos, sanitarios, así como las distintas infraestructuras manteniendo a una amplia mayoría sin la posibilidad de acceder a estos servicios.

Por último, dada la distribución del ingreso existente en Guatemala el consumo final se caracteriza por una acusada desigualdad que mantiene a la mayoría de la población con posibilidades de consumo muy reducidas. Esto supone la existencia de un mercado interno pequeño y con bajo potencial de crecimiento en el corto plazo lo que condiciona la orientación exportadora de la producción tanto de empresas nacionales como extranjeras.

5.1.2.4 *El sector exterior*

La importancia del sector exterior en la economía guatemalteca queda reflejada en los indicadores mostrados en la (Tabla 5.9). La economía guatemalteca presenta un alto grado de apertura¹⁵⁹, bastante superior al de la media de la región.

Tabla 5.9. Sector exterior: indicadores seleccionados^a

	1970	1980	1985	1990	1995	2000
Xs/PIB						
Guatemala	23,9	26,1	19,9	17,4	19,1	25,4
AL	19,8	10,3	12,9	13,0	16,1	21,7
Ms/PIB						
Guatemala	22,9	32,5	20,2	18,8	25,4	31,1
AL	13,5	14,8	9,4	11,7	17,1	22,7
Financiamiento externo /FBKF^a						
Guatemala	--	15,9	32,8	19,7	23,2	31,2
AL	--	12,8	1,3	1,8	12,1	12,6

a Los datos correspondientes a 1980 y 1985 están calculados sobre la base de cifras en dólares de 1990. A partir de 1990 los datos están calculados sobre la base de cifras en dólares de 1995.

Fuente: CEPAL

Comenzando por las exportaciones, lo más destacado es la recuperación que han venido experimentando desde finales de los 80 (Tabla 5.10), lo que ha supuesto que incrementaran su participación en el PIB. Esta recuperación se dio sobre todo en el periodo 1990-1998. A partir de este último año, los ritmos de crecimiento pasan a ser sensiblemente menores. Los productos que más contribuyeron al aumento de las exportaciones fueron tanto productos tradicionales como no tradicionales. Entre los primeros destacan el café y el azúcar como los más dinámicos mientras que entre los segundos, las verduras y frutas así como los artículos de vestuario contribuyeron muy positivamente al aumento de las exportaciones. También las ventas a Centroamérica han aumentado desde finales de los 80, tratándose sobre todo de productos manufacturados, básicamente artículos de consumo (Banco de Guatemala 2000). La caída de los ritmos de crecimiento de las exportaciones ha venido protagonizada de forma mayoritaria por el café, aunque también los productos no tradicionales han experimentado un considerable estancamiento. La caída en las exportaciones de café esta motivada por la reducción de los precios internacionales (que han pasado de 119.4 US\$ por quintal en 1995 a 56,8 en 2001) y no tanto por una caída en el volumen exportado. Este es uno de los principales problemas a los que se enfrentan las exportaciones guatemaltecas especialmente si se comparan con los precios de los productos importados. La relación

¹⁵⁹ Se entiende por apertura la participación de los intercambios y flujos provenientes del exterior en la economía.

de precios de intercambio muestra el vínculo entre ambas variables y su análisis para el caso de Guatemala refleja una evolución negativa. Desde 1995, los precios de las exportaciones con respecto a los de las importaciones se han reducido en 13 puntos porcentuales (CEPAL, anuario estadístico, 2001: 509)

Tabla 5.10. Evolución de las exportaciones e importaciones 1980-2000

	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Exportaciones	-6,8	2,9	12,4	6,5
Importaciones	-26,5	40,4	99,7	12,4

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de Guatemala

En cuanto a la estructura de las exportaciones, ésta se ha venido modificando durante las últimas décadas. Los cambios se han debido sobre todo a una reducción en la participación del café (que en el año 2000 seguía representando un 20% de las exportaciones) y a un aumento de las exportaciones de azúcar y de productos no tradicionales. Desde principios de los 90, éstos productos han aumentado en 4.6 puntos porcentuales su participación en las exportaciones totales pasando de 27,7% a principios de la década a 32,3% a finales. Durante el decenio de los 90 el promedio anual de crecimiento fue del 14,3% valor que se ha reducido considerablemente en los dos últimos años (Banco de Guatemala, 2001: 73-74). Dentro de los productos considerados no tradicionales, los más dinámicos y los que a su vez representan una mayor proporción sobre el total han sido los productos agrícolas (frutas, verduras y sus derivados así como flores y plantas ornamentales), los artículos de vestuario y los productos manufacturados (alimentos procesados, productos químicos, envases de vidrio, productos de metal, de plástico, de hule y de caucho, jabones y productos cosméticos, empaques de papel y cartón, ensamble electrónico, hornos, cocinas, estufas, calentadores de agua y otros) (Tabla 5.11).

Tabla 5.11. Exportaciones de productos no tradicionales 1990-1999

	1990		1999	
	Millones de US\$	Porcentaje	Millones de US\$	Porcentaje
Productos agrícolas	108,5	41,4	306,5	31,1
Artesanías	8,4	3,2	12,8	1,3
Productos hidrobiológicos	15,4	5,8	28,6	2,9
Muebles de madera y productos forestales	12,2	4,7	15,3	1,5
Manufacturas	39,8	15,2	255,8	25,9
Artículos de vestuario	67,6	25,8	368,2	37,3
Total	261,9	100	987,2	100

Fuente: Agexpront, basado en datos del Banco de Guatemala.

La reducción de las exportaciones de café se debe sobre todo a la caída de los precios internacionales. Esto significa que los cambios en la estructura de las ventas externas no están fundamentados, al menos no en su totalidad, en cambios en la estructura productiva. De hecho, a pesar del estancamiento de las exportaciones, los índices quantum han seguido creciendo. Este contraste entre la evolución de los precios de intercambio y los índices quantum (motivado por la especialización en productos primarios e intensivos en mano de obra) muestra claramente la problemática a la que se está aludiendo y que se considera uno de los principales problemas del patrón exportador guatemalteco. De hecho, las exportaciones guatemaltecas siguen basadas de forma mayoritaria en productos primarios y productos manufacturados de escaso valor añadido¹⁶⁰.

Tabla 5.12. Guatemala: evolución de la relación de intercambio e índice quantum de las exportaciones

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Índices de la relación de precios de intercambio	100	87,7	94,8	94,3	87,2	84,7
Índices quantum de las exportaciones	100	116,6	136,9	153,8	163,4	178,4

Fuente: CEPAL

Tabla 5.13. Exportaciones de productos primarios y manufacturados

	1970	1980	1985	1990	1995	2000
Guatemala						
Primarios	72,0	75,8	79,8	75,5	71,9	68,0
Manufacturados	28,0	24,4	20,2	24,5	28,1	32,0
América Latina						
Primarios	87,7	82,1	76,4	63,6	50,2	41,7
Manufacturados	12,3	17,9	23,6	36,4	49,8	58,3

Fuente: CEPAL

Desde el punto de vista geográfico la estructura de las exportaciones ha experimentado también una considerable diversificación que ha venido marcada por la pérdida de importancia de EEUU (que sigue siendo socio mayoritario) y el aumento en la participación de las exportaciones hacia América Central. A principios de la década, las exportaciones a EEUU representaban un 48% del total exportado junto a un 28% a América Central y un 14% a la Unión Europea como principales socios comerciales (AGEXPRONT, 2000:10). En el año 2001, EEUU absorbió el 26,7% de las ventas al

¹⁶⁰ En el capítulo correspondiente al sector confección se tratará con mayor detalle la cuestión del valor añadido de los productos manufacturados en Guatemala.

exterior frente al 43,9% de los países de Centroamérica el 3,9% de Corea del Sur y el 3,3% de México (Banco de Guatemala, 2001: 74).

La evolución de las importaciones ha seguido una trayectoria, hasta cierto punto, similar a la de las exportaciones: se redujeron drásticamente durante los 80 y se han recuperado durante el último decenio. Junto a estas similitudes hay diferencias también significativas: las importaciones comienzan a recuperarse antes que las exportaciones y lo hacen a un ritmo más acelerado, especialmente desde principios de los 90. Esto se relaciona con la puesta en marcha de los procesos de apertura y con la existencia de un patrón de crecimiento demandante de bienes de importación.

La estructura de las importaciones muestra las características de este patrón, pues de acuerdo a la clasificación ofrecida por el Banco de Guatemala, son las importaciones de bienes de consumo y bienes de capital las que más se han elevado en el último decenio (35 por ciento en el periodo 1990-2000).

El volumen de las exportaciones guatemaltecas y su estructura están directamente relacionadas con las características de la industria señaladas anteriormente, en particular con la especialización productiva, la dependencia tecnológica y la falta de vínculos intersectoriales. El dinamismo en las importaciones de bienes de capital puede ser interpretado como un signo positivo de la recuperación industrial. Sin embargo, este indicador contradice el análisis realizado más arriba a partir de los datos específicos sobre la industria y que concluía sobre la falta de dinamismo en el sector. En definitiva, esto puede estar mostrando que el crecimiento de las importaciones (incluidas las que en teoría están destinadas a la industria) no es resultado, al menos no en su mayor parte, de un proceso de industrialización notable. Esto supone la existencia de una propensión importadora no vinculada y que no tiene porque ser potenciadora del desarrollo industrial¹⁶¹.

El principal proveedor del mercado guatemalteco es también EEUU, que en el año 2001 representó el 35% de las exportaciones, valores superiores a los de la década de los 90. Las ventas provenientes de México representaron el 10,6% y las de países centroamericanos el 13,4 (Ibíd.: 75).

El análisis conjunto de las exportaciones y las importaciones desde un punto de vista geográfico permite observar un aumento en la participación de las exportaciones hacia economías subdesarrolladas mientras que las importaciones provienen, cada vez más, de

las desarrolladas. Esto se relaciona con el tipo de productos exportados e importados y muestra la vulnerabilidad de la inserción externa.

Tabla 5.14. Estructura de las importaciones y tasas de variación

	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000
- Total				
Estructura	100	100	100	100
Variación	-5,21	9,2	15,4	8,8
- Bienes de consumo				
Estructura	19,7	18,1	23,3	28,4
Variación	-4,4	10,8	24,5	11,0
- Materias primas				
Estructura	48,6	48,8	40,9	36,7
Variación	-2,4	5,0	11,6	8,6
- Combustibles				
Estructura	10,8	8,3	9,3	8,1
Variación	-8,6	11,8	10,3	17,7
- Materiales de construcción				
Estructura	5,4	4,9	4,02	3,0
Variación	-10,8	17,0	2,2	14,3
- Bienes de capital				
Estructura	11,3	19,7	22,2	23,8
Variación	-6,7	20,7	21,6	14,0
- Otros				
Estructura	0,6	0,2	0,18	0,05
Variación	-2,6	457,9	10,2	10,0

A Promedio anual del periodo

Fuente: Banco de Guatemala

Con respecto a las balanzas financiera y de rentas, lo más destacable es que se ha producido una transferencia de recursos desde el exterior positiva desde principios de los noventa. Esto se refleja en los superávits de la cuenta de capital que han venido compensando a los déficits en cuenta corriente permitiendo que se recuperara la situación de las reservas del banco central.

El crecimiento de la deuda externa entre finales de los setenta y principios de los 80 aunque fue significativo no llegó a los niveles de otros países de la región. De hecho la relación entre intereses devengados con respecto al PIB o a las exportaciones de bienes y servicios es de las más bajas de AL¹⁶². A pesar de ello, para Guatemala el servicio de la deuda supone también una merma considerable de su capacidad de ahorro.

¹⁶¹ Para poder profundizar en esta cuestión sería necesario disponer de una información más detallada sobre el contenido de las importaciones y de los productos concretos incluidos en cada categoría, información de la que no ha sido posible disponer.

¹⁶² La relación entre intereses devengados y exportaciones sólo rondó el 15% en el año 1986. En la década de los 90 este porcentaje se ha situado alrededor del 5-7%, mientras que para AL en conjunto ha sido superior al 15% (ver Anuario estadístico de la CEPAL).

Desde mediados de la década de los 80, la cooperación internacional se ha convertido en una de las principales fuentes de financiamiento externo en Guatemala. Con el inicio del proceso de democratización la entrada de capitales privados destinados a financiar el desarrollo (denominados *net official development assistance*) aumentó notablemente llegando a representar el 3.5% del PNB y el 25% de la inversión nacional. Desde mediados de la década de los 90, la cooperación internacional aumenta aún más su importancia como fuente de financiamiento externo apreciándose un cierto cambio en el tipo de financiación. A finales de los 80, la mayoría de los recursos que ingresaban eran asistenciales, sin embargo, desde mediados de los 90 aumenta la participación de préstamos reembolsables. El BID es la institución que mayor cantidad de recursos proporciona a través de una amplia modalidad de créditos que abarcan ámbitos muy distintos de la vida económica, política y social del país (Rodas, 2001: 2-4). Este tipo de financiación es fundamental dadas las dificultades de acceder a los mercados financieros internacionales hecho que está motivado por la elevada calificación riesgo-país.

Desde mediados de los 90 también la IED ha aumentado su participación como fuente de financiación externa. Esto ha sido resultado de los procesos de privatización y liberalización de los sectores de servicios que han atraído flujos de IED superiores a los de periodos anteriores. En el apartado siguiente se profundizará en el volumen y la estructura de estos flujos de capital.

Un análisis del sector externo guatemalteco permite concluir sobre el alto grado de dependencia, que no interdependencia, de la economía guatemalteca con respecto al exterior. Una dependencia que se caracteriza básicamente por los siguientes elementos: la concentración de su patrón exportador, tanto sectorial como geográficamente; la existencia de un déficit comercial creciente marcado por un aumento notable de las importaciones que sólo en una proporción minoritaria son destinadas a mejorar la capacidad productiva; la importancia de los recursos externos, particularmente los de organismos multilaterales, como fuentes de financiación.

Tras presentar los principales elementos que caracterizan la economía guatemalteca, a continuación se analiza la importancia de la IED y de las actividades desarrolladas por ET. Además de una valoración global de esta cuestión, el objetivo es identificar los sectores económicos en que estas variables adquieren una relevancia especial para constituirles en objeto del estudio de caso.

5.2. Expansión de las empresas transnacionales en la economía guatemalteca

Para poder medir la importancia del proceso de expansión de las ET en una economía es necesario utilizar algún tipo de indicador. Generalmente el análisis de las corrientes de IED ha sido el principal instrumento utilizado para medir la importancia de este tipo de empresas. Teniendo en cuenta la existencia de limitaciones en la utilización de este indicador y la necesidad de combinarlo con otro tipo de información, se aborda a continuación un análisis sobre la importancia de las ET en la economía guatemalteca.

Este apartado persigue un doble objetivo. En primer lugar constatar la importancia de las ET en la economía del país y ver cuáles son las tendencias más significativas de su proceso de expansión. Para ello se aportará información que complemente a las estadísticas de IED y que permita elaborar conclusiones más documentadas sobre la importancia de las actividades de ET. Con ello se pretenden evitar afirmaciones precipitadas derivadas de un análisis de los datos estadísticos sobre IED condicionados en términos absolutos por el tamaño relativo de la economía guatemalteca y por las especiales deficiencias con las que son elaborados.

Además, un análisis de las principales tendencias mostrará como las características del proceso de expansión de ET en Guatemala son similares en muchos aspectos a las de otros países por lo que las conclusiones más generales podrían ser extensibles a los mismos.

El segundo objetivo de este apartado consiste en discernir cuál es el sector o sectores más representativos para el análisis de caso. Partiendo de un panorama general que muestre las tendencias de la IED y de la presencia de ET en Guatemala, se tratará de escoger aquellos sectores en los que resulte más interesante desarrollar el análisis de caso. Esta elección se fundamentará, básicamente, en dos criterios: uno primero relativo a la participación relativa de las ET en cada sector (pudiendo valorar, además, si dicha participación es creciente o no y qué características generales tiene) y otro basado en la importancia del sector para la economía guatemalteca.

Para ello se va a comenzar con una breve introducción histórica que permita situar y valorar la existencia de cambios en las principales tendencias del proceso que se está viviendo en los últimos 10-15 años.

5.2.1. Perspectiva histórica

La IED en Centroamérica y particularmente en Guatemala ha jugado un papel destacado en distintos momentos de su historia económica. En cada uno de esos momentos, las corrientes de IED que llegaban a la región tenía características distintas de acuerdo a la

propia evolución de la economía mundial y de la economía guatemalteca, así como la existencia de distintos factores de atracción específicos en cada momento. A lo largo de este siglo se pueden distinguir básicamente tres periodos en cuanto a la llegada de IED: un primer periodo caracterizado por las inversiones de compañías bananeras que comprende las primeras décadas del siglo XX, fundamentalmente la década de los años 30 y 40; un segundo momento de auge de la IED, relacionada con el desarrollo del MCCA, desde finales de los 50 hasta principios de los 70; un tercer periodo que se corresponde con el de objeto de estudio de la tesis que abarca desde finales de los 80 y principios de los 90 hasta la actualidad. En esta perspectiva histórica se van a repasar de forma resumida las principales características de la IED durante los dos primeros periodos. El tercer periodo se analizará con más detalle en el apartado siguiente.

1. En las primeras décadas del siglo XX, cobran gran importancia las inversiones de compañías dedicadas a la producción y comercialización del banano. Se trata de inversiones de enclave, orientadas a la exportación y llevadas a cabo por empresas como la United Fruit Company (UFCO) que pronto diversificarán sus inversiones para controlar los distintos sectores de apoyo a la producción y exportación del banano, es decir, los transportes, la energía, etc.

En el caso de Guatemala y Costa Rica, y a diferencia de Honduras, las inversiones bananeras establecieron desde el inicio fuertes vínculos económicos y sociales con la estructura productiva nacional (Menjívar, 1974: 10), en el sentido de extender las inversiones hacia otros sectores. Sin embargo, va a ser precisamente en Honduras donde la importancia de estas compañías crezca más en el largo plazo. En el caso de Guatemala, la reforma agraria y la nacionalización tanto de los ferrocarriles como de la energía eléctrica durante el gobierno de Arbenz (1950-1954) supuso un freno a la expansión de las inversiones realizadas por la UFCO. A pesar de que tras el derrocamiento de Arbenz fueron revertidas las reformas y devueltas las tierras a sus antiguos propietarios las inversiones extranjeras en los sectores de infraestructura y servicios así como en la producción agrícola se estancaron.

A partir de este momento, la UFCO optó en Guatemala por centrarse en la comercialización y exportación del banano y no tanto en la producción directa. Esta tendencia a concentrar las inversiones en la fase de comercialización y dejar a los empresarios nacionales la producción se ha mantenido hasta el momento y está relacionada con la concentración de la comercialización en pocas empresas con gran poder de mercado, con la existencia de niveles de rentabilidad más altos en esta fase que en la de producción y con la presencia de mayores conflictos laborales en la fase de producción. En gran medida, este es el mismo patrón que se repetirá en el sector textil salvando las diferencias derivadas del tipo de actividad.

2. Desde finales de los años 50 y principios de los 60 las corrientes de IED hacia Guatemala cobran un nuevo impulso. Durante este periodo, Guatemala se convierte en el principal destino de la inversión extranjera hacia la región centroamericana acaparando aproximadamente un 40% de la IED a la región. En diez años el volumen de IED que entra a este país pasa de 137.6 a 207.0 millones de US\$, siendo el sector de las manufacturas el principal destino: la IED en manufacturas pasó de representar un 1.1% del total de IED en 1959 a representar un 90.3% en 1969.

Dentro de este sector son las industrias farmacéuticas, las de procesamiento de alimentos y la industria petrolífera las que más inversión reciben. Las modalidades adoptadas varían de unos sectores a otros pero en general las más frecuentes son la compra de empresas existentes y la creación de empresas mixtas. El origen geográfico de la IED experimentó cierto grado de diversificación ya que en 1959 provenía en un 90% de EEUU y en 1969 la IED de este país representaba el 80% (Willmore, 1976: 499-500; Tobis, 1974: 206 y 215). Aunque el porcentaje sigue siendo abrumador, es significativo el descenso en 10 puntos porcentuales en una década. Las inversiones de países europeos, sobre todo Alemania y Francia son las responsables de la pérdida de participación de la IED procedente de EEUU.

La mayoría de la IED que entra a la región durante estos años está relacionada con una particular política de industrialización por sustitución de importaciones, el desarrollo del MCCA (especialmente a partir del Acuerdo de Industrias de Integración y el establecimiento de un elevado arancel externo común¹⁶³), y la existencia de importantes incentivos fiscales¹⁶⁴.

El proyecto original de industrias de integración presentado por la CEPAL, planteaba un alto grado de intervencionismo para fomentar la integración de las industrias centroamericanas y procurar un desarrollo homogéneo de los distintos países de la región. Este proyecto fue sustancialmente modificado por las presiones estadounidenses que abogaban por subordinar los criterios de industrias integradas a los principios de libre comercio y por eliminar las restricciones a la entrada de capital extranjero. La opción por la que finalmente se optó más cercana a la propuesta estadounidense favoreció la industrialización de Guatemala, por ser uno de los países de mayor desarrollo relativo de la región aumentando las desigualdades industriales y comerciales con Honduras y

¹⁶³ Un estudio realizado a 187 filiales de empresas estadounidenses, mostró que el 80% de las encuestadas había mostrado interés por la región como consecuencia del proceso de integración regional. En 1957 existían en el área 24 filiales extranjeras en el sector de manufacturas; diez años más tarde existían 96 más. (Willmore, 1976: 500)

¹⁶⁴ Según el BID se desató una verdadera guerra de incentivos fiscales entre los distintos países centroamericanos para atraer IED (BID, 1993: 9).

Nicaragua (Bodenheimer et. al, 1974: 63). Precisamente, van a ser las asimetrías generadas entre los distintos países centroamericanos por ese modelo de industrialización de la región uno de los principales factores desencadenantes de la ruptura del MCCA.

El modelo de industrialización que se impuso no favoreció el desarrollo de verdaderas industrias integradas. Las empresas farmacéuticas que se instalaron en Guatemala (uno de los sectores más importantes en cuanto a la entrada de IED) realizaban operaciones fundamentalmente de ensamblaje. Durante este periodo la estrategia básica de las ET que invertían en la región consistía en el acceso a un mercado protegido por las condiciones que se habían creado a partir de las políticas señaladas anteriormente, así como por el aprovechamiento de costes laborales más bajos. La importancia de este segundo factor a veces se omite, pero queda en evidencia al observar que algunas de las filiales manufactureras se convierten en plataformas de exportación con escasas ventas hacia el mercado interno. De hecho este planteamiento fue adquiriendo más importancia a medida que la estrechez de los mercados internos mostraba las limitaciones de centrarse en el mercado regional. En este sentido, la aplicación de políticas ISI, aunque partió de los mismos planteamientos no tuvo el mismo significado en Centroamérica que en otros países de América Latina. La cercanía al mercado estadounidense también fue un elemento que influyó en la orientación exportadora de algunas inversiones.

Muchas de las restricciones a la IED se establecieron a nivel regional, a través de acuerdos que limitaban la participación de capital extranjero en determinadas industrias que eran calificadas como “industrias de integración”. A pesar de las intenciones de limitar la participación extranjera en determinadas industrias, ésta no se hizo efectiva en varios casos, generando conflictos de intereses entre unas empresas y otras y sobredimensionando la oferta productiva en algunos sectores¹⁶⁵.

Desde finales de los 60, el modelo bajo el que se había desarrollado el MCCA y las industrias de integración comienza a mostrar signos de crisis. Esto supone un estancamiento de la entrada de IED que se verá agravado en Guatemala y en otros países centroamericanos por la existencia de conflictos armados (Nicaragua, El Salvador, Guatemala). La crisis de la década de los 80 acentúa aún más el estancamiento de las entradas de IED, proceso que no será revertido hasta, prácticamente, el cambio de década.

¹⁶⁵ Uno de los casos más conocidos de industrias integradas en las que entra a participar una empresa extranjera es el que se dio en la producción de neumáticos por la inversión de Firestone en Costa Rica cuando existía una empresa desarrollada al amparo de las industrias integradas en Guatemala, la GINSA (Bodenheimer et. al., 1974).

5.2.2. La década de los 90

Tras los dos periodos analizados anteriormente, desde finales de los 80 y, fundamentalmente durante la década de los 90, la expansión de ET en la economía guatemalteca cobra un nuevo impulso. En este último periodo, la IED que llega al país presenta algunos cambios significativos con respecto al periodo anterior. Esos cambios se concretan en dos aspectos fundamentales que van a caracterizar el proceso de expansión de ET en Guatemala durante este periodo:

- El marco político-institucional que regula la actividad de las ET y la entrada de IED en Guatemala
- El modo de expansión adoptado por las ET durante este periodo.

5.2.2.1 *Marco político-institucional de la IED en Guatemala*

No es posible hablar de cambios en el marco político-institucional de la IED sin hacer una referencia al contexto político y económico general en que tienen lugar estos cambios. Este contexto viene marcado por dos aspectos fundamentales: 1. La crisis económica de los 80 y la aplicación de programas de ajuste estructural durante la década de los 90. 2. El inicio del periodo de transición democrática y la firma de los Acuerdos de Paz que culmina en diciembre de 1996.

En el caso concreto de Guatemala la aplicación de estos planes de ajuste va a llegar con cierto retraso con respecto a lo ocurrido en otros países de la región latinoamericana. Ello se debe al recrudecimiento del conflicto armado vivido en los inicios de la década de los 80, relacionado en gran parte con la crisis económica que atraviesa el país desde finales de los años 70. Este recrudecimiento plantea como principal prioridad de los gobiernos militares del momento la política contrainsurgente a la que se supeditan todas las demás medidas de política aplicadas en el periodo (AVANCSO, 1998: 26). Durante casi toda la década de los 80 se aplicó la denominada tesis de la Estabilidad Nacional que suponía, en cierta medida, alejarse de las directrices establecidas por los programas de ajuste de los organismos internacionales, FMI y Banco Mundial, especialmente en lo que a la participación del Estado en la economía se refiere. Desde finales de los 80 las medidas de Estabilización Nacional comienzan a entrar en conflicto con el proyecto de modernización neoliberal que se trata de impulsar desde ciertos grupos económicos, proyecto que asume en mayor medida las recomendaciones de los planes de ajuste de los organismos internacionales. Ante el debilitamiento del gobierno de Cerezo y el fracaso de sus políticas se impulsa la aplicación de los programas de ajuste diseñados por el FMI y el Banco Mundial que recogerán básicamente las mismas directrices

planteadas para otros países: apertura externa, liberalización y desregulación, reforma del sector público, etc.

Por tanto, en Guatemala, los programas de ajuste como tales comienzan a ser aplicados con el Gobierno de Serrano Elías (1991-1993) y alcanzarán su máxima expresión con el de Alvaro Arzú (1996-1999). Es en este último periodo cuando se aplican muchas de las reformas propuestas en los planes de ajuste, por ejemplo algunas de las que se refieren a cuestiones relacionadas con la atracción de IED.

Por todo ello la puesta en marcha de políticas referidas a la atracción de IED, experimenta un retraso notable con respecto a otros países. En el Plan de 1994-1995 (elaborado por el gobierno del Presidente De León Carpio) ya aparece una consideración específica a políticas encaminadas a la atracción de IED mediante la creación de una “Ventanilla Única de Inversiones”, dependiente del Ministerio de Economía, que simplifique los trámites para la inscripción de nuevas empresas y la obtención de permisos de trabajo para extranjeros. También se establece la igualación de requerimientos de inversión y apertura de empresas para nacionales y extranjeros. (AVANCSO, 1998: 75).

Como medidas más concretas, desde 1991 se habían comenzado a desarrollar iniciativas para llevar a cabo algunas privatizaciones (la de FEGUA, Ferrocarriles de Guatemala, y el INDE (Instituto Nacional de Electrificación), pero ninguna llegó finalmente a realizarse. Sí tuvieron más éxito las medidas de liberalización del sector eléctrico en lo que a generación de energía se refiere¹⁶⁶, dando entrada a capital extranjero que se concretará en el proyecto de instalación de plantas generadoras flotantes en Puerto Quetzal por parte de una filial de la empresa estadounidense Enron.

Durante el Gobierno del presidente De León Carpio y especialmente con Alvaro Arzú, las medidas de reforma del Estado y especialmente los procesos de privatización alcanzarán la importancia que no habían tenido durante los primeros años de aplicación de los planes de ajuste. Esto mismo se hace extensible a las medidas de atracción de IED que cobrarán mayor importancia durante el gobierno de Arzú. Así durante el periodo 1996-1999 se aprueba la ley de IED, la ley de minería, se llevan a cabo desregulaciones y privatizaciones en los sectores de energía, telecomunicaciones, correos, etc.

¹⁶⁶ Desde 1992 se permite la participación privada en la generación de energía eléctrica lo que da pie a la firma de contratos con varias empresas privadas extranjeras. Más adelante se firma el Decreto 64-94 que elimina el monopolio legal y suprime el papel rector del INDE.

Este ha sido el contexto en el que se han ido desarrollando las medidas que han influido significativamente en la atracción y configuración de la IED hacia Guatemala. A partir de aquí se puede considerar la existencia de dos ejes fundamentales en la elaboración y aplicación de políticas que afectan al marco político-institucional de la IED y que se asemejan a los planteados en otros países: leyes de alcance general y políticas sectoriales.

1. *Elaboración de leyes y acuerdos que faciliten la entrada de IED en términos generales.* Este eje hace referencia a la eliminación de la mayoría de los requisitos que se imponían a las actividades de empresas extranjeras, así como la simplificación de los trámites exigidos para registrar una nueva empresa o realizar nuevas inversiones. Esto es apoyado por la labor ejercida a través de la Ventanilla Única de Inversiones que en este periodo cobra un nuevo impulso, llevando a cabo campañas de promoción de Guatemala en el exterior. Así, de los seis aspectos señalados en el capítulo 3 como principales componentes de las medidas liberalizadoras de la IED en este eje quedarían recogidos los siguientes: la equiparación en cuanto al trato con respecto a las empresas nacionales; la protección de los derechos de los inversores en caso de nacionalización o guerras y en cuanto a la repatriación de beneficios y otros pagos a las casas matrices; la igualdad y transparencia en la concesión de incentivos y ayudas con respecto a las empresas locales; la eliminación de restricciones en cuanto al vínculo entre las exportaciones y las importaciones o en cuanto al contenido doméstico de los bienes intermedios; la eliminación de restricciones en cuanto al personal que trabaja en las filiales. Todos estos cambios quedan plasmados en la Ley de Inversión Extranjera de 1998 (Decreto n° 9-98) que es considerada por los miembros del gabinete de Arzú y por los técnicos del Ministerio de Economía como uno de los principales avances en materia de políticas de atracción de IED. De la citada ley son especialmente resaltables algunas cuestiones (ver Anexo 2.1):

a) En primer lugar, que el objetivo de dicha ley se adecua a lo que se ha venido sosteniendo en el capítulo 4 referido a un contexto más general. Este objetivo se plasma en el siguiente fragmento de la citada ley:

“Considerando: que además de sistematizar en un solo cuerpo legal los preceptos relacionados con las inversiones extranjeras, mediante la presente Ley también se pretende crear un *régimen más favorable* para lograr la atracción de capitales extranjeros que efectivamente coadyuven a cumplir con los propósitos mencionados en los considerandos anteriores, eliminando entonces disposiciones

legales que contienen limitaciones o restricciones aplicables únicamente a las inversiones extranjeras y *que ya no se consideran necesarias o justificables*”¹⁶⁷.

Los propósitos a los que se refiere aparecen en este otro fragmento:

“Considerando: que es necesario fomentar y promover la inversión extranjera con el propósito de que ésta sea fuente de transferencia de tecnología, de generación de empleo, de promoción del proceso de crecimiento y diversificación de la economía del país, para el desarrollo en todos los sectores productivos y el fortalecimiento de la inversión nacional”¹⁶⁸.

Un análisis más detallado de los elementos contenidos en la ley permite apreciar claramente el ajuste a los criterios definidos por los organismos internacionales para este tipo de legislación: plena equiparación del inversionista extranjero al nacional (art. 3), no existen restricciones para repatriación de capital u otros pagos a casas matrices (art. 8); no existen requisitos obligatorios de inclusión de socios guatemaltecos (art. 7), eliminación de doble tributación (art. 10); se limitan las expropiaciones garantizándose la indemnización (art. 6); se eliminan las medidas que “puedan causar efectos de restricción y distorsión del comercio” (...) “Igualmente queda prohibida la imposición de cualquier tipo de requisitos de desempeño como condiciones para la instalación o el mantenimiento de una inversión extranjera, tales como forzosamente transferir tecnología o generar determinado número de plazas de trabajo...” (art. 7).

Como ya se vio en el capítulo 4, la elaboración de medidas que favorezcan la inversión se hace desde el planteamiento de que la misma tendrá efectos positivos en la economía. Este planteamiento suele ignorar la influencia que la propia política puede tener en el desarrollo de la IED y en sus efectos e ignora la necesidad de tener en cuenta las circunstancias específicas de cada país a la hora de valorar los mismos.

En línea con el objetivo de garantizar unas condiciones favorables a la IED en el periodo más reciente se está desarrollando una importante actividad en la negociación de Tratados Bilaterales. Según información de la propia Ventanilla de Promoción de Inversiones en la actualidad hay 6 Tratados suscritos (aunque no ratificados aún) con Argentina, Corea, Cuba, Chile, China (Taiwan) y Francia, 11 en proceso de negociación (Alemania, Colombia, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Holanda, Reino Unido, Rusia, República Checa y Suiza) y cuatro solicitudes sobre las que todavía no se han iniciado las negociaciones. Además, hay que destacar el Acuerdo sobre Inversiones aprobado por los países centroamericanos dentro del marco del proceso de integración

¹⁶⁷ La cursiva es nuestra

¹⁶⁸ Estos son los elementos en los que se definen los efectos de la IED, según el legislador.

regional. Por último se han ratificado los acuerdos tomados en el seno de la OMC, organismo del que Guatemala es miembro fundador.

2. *Políticas sectoriales.* Un segundo eje de la política de atracción de IED está constituido por todas aquellas medidas que tienen como objetivo la desregulación y liberalización de sectores concretos de la economía para favorecer la entrada de inversores extranjeros.

Desde un punto de vista cronológico las primeras leyes que aparecen relacionadas con la atracción de capital extranjero son la Ley de Fomento a la Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89) y la Ley de Zonas Francas (Decreto 65-89). Ambas leyes son aprobadas a la vez que se constituye la Agencia para la Exportación de Productos No Tradicionales (AGEXPRONT) promovida por la AID (Agencia estadounidense para el Desarrollo Internacional) con el objetivo de fomentar una “estrategia de desarrollo hacia fuera”, especialmente orientada hacia el mercado estadounidense. Se trata de favorecer la entrada de IED y en general estimular la actividad exportadora a partir de la creación de incentivos (básicamente fiscales) y del aprovechamiento de la abundante mano de obra. Este objetivo se ve reforzado por las facilidades de acceso al mercado de EEUU para determinados productos como consecuencia del Sistema General de Preferencias y de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

A partir del decreto 29-89 se exime del pago de impuestos por la importación de materia prima, maquinaria, equipo y repuestos, se libera del pago del IVA en importaciones, del Impuesto sobre la Renta en los primeros 10 años de operación y de impuestos de exportación. A pesar de que se ha tratado de evitar, se ha generado una guerra de incentivos en este sector, entre los distintos países centroamericanos, que impide llevar a cabo actualmente reformas que eliminen algunas exenciones fiscales o que garanticen el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores¹⁶⁹.

Tras estas primeras medidas liberalizadoras que afectarán fundamentalmente al sector textil y agropecuario, los siguientes pasos que se dan van encaminados al sector eléctrico. Aunque como ya se ha comentado anteriormente en el año 94 se elimina el monopolio del INDE y se abre paso a la inversión extranjera, no será hasta el Gobierno de Arzú cuando la entrada de IED en este sector cobre mayor relevancia. Ello se debe fundamentalmente a la promulgación de la Ley General de Electricidad (decreto 93-96)

¹⁶⁹ En Agosto del año 2000 el gobierno de Guatemala hizo pública su intención de eliminar la exención del pago del Impuesto sobre la Renta recogida en el decreto 29-89, para conseguir avanzar en las metas fiscales. Ante este anuncio los empresarios de la maquila respondieron con amenazas de trasladar su producción hacia Honduras o El Salvador donde encuentran mayores incentivos fiscales. (Prensa Libre, 6/8/2000).

que inicia el proceso de liberalización del sector y a la privatización de las compañías públicas de distribución eléctrica que dan paso a la inversión de empresas españolas..

Algo similar ocurre en el sector de las telecomunicaciones en el que la Ley de Telecomunicaciones (decreto 94-96) -que también supone el inicio de la liberalización de este sector- irá acompañada dos años más tarde por la venta de la empresa pública de telecomunicaciones.

Por último queda por señalar la importancia de otras dos medidas: la Ley de Minería (decreto 48-97)¹⁷⁰ y la puesta en marcha de nuevas licitaciones para la exploración y extracción de crudo.

Los impactos de todas estas medidas en la configuración de la IED hacia Guatemala serán analizados en el apartado siguiente. Por ahora interesa resaltar el hecho de que con estas medidas de política económica lo que se trata es de crear las condiciones más favorables para la IED de acuerdo con los estándares internacionales. Se pretende impulsar la inversión en sectores para los cuales se considera que Guatemala tiene “ventajas comparativas” con respecto a otros países. Para la administración guatemalteca estas ventajas son, fundamentalmente, los recursos naturales y la abundante mano de obra. De hecho las cuatro áreas que se han definido como más competitivas y potenciales focos de atracción de la IED son la agroindustria, el sector forestal el turismo y la industria textil¹⁷¹.

5.2.2.2 Entradas de IED e importancia de las empresas transnacionales

Desde finales de los 80 y principios de los 90 se experimenta en Guatemala –y en general en la región Centroamericana- un aumento significativo de las entradas de IED. Tras la crisis vivida durante la década de los 80 y el inicio de los programas de ajuste, la IED a Guatemala adquiere nueva importancia no sólo por el creciente volumen de los flujos de IED sino por las características particulares que adopta. El análisis de este periodo es el objetivo de este apartado que se centrará en el volumen y la distribución de

¹⁷⁰ Esta ley no estuvo exenta de polémica debido a la reducción experimentada en las regalías que las empresas explotadoras de yacimientos mineros deben pagar al Estado. El entonces Ministro de Energía y Minas contestaba a la polémica suscitada con el argumento de que la ley establece unas condiciones lo más competitivas posibles a nivel internacional y que la reducción del porcentaje de regalías se justifica por la necesidad de hacer atractivo el país a los inversionistas extranjeros. (Inforpress, 27/6/1997)

¹⁷¹ Esto hace referencia a la política de competitividad de la que se habló en la primera parte de este capítulo y que está directamente relacionada (no sólo en el plano teórico, sino también en la propia organización de actividades y distribución de recursos materiales y humanos) con la de Promoción de Inversiones. Es decir, para las autoridades guatemaltecas, la mejora de la competitividad pasa por aumentar las inversiones extranjeras y la presencia de ET en el país, especialmente en los sectores considerados estratégicos.

la IED, así como otros aspectos relativos al modo de expansión de las ET, es decir, las estrategias y modalidades llevadas a cabo a la hora de invertir.

Antes de pasar a analizar las escasas estadísticas oficiales sobre la IED en Guatemala, es necesario aclarar que tanto el gobierno local como diferentes organismos multilaterales que trabajan sobre el país han destacado la probable subestimación de las cifras sobre IED en toda la región centroamericana (CEPAL-IED, 2000; BID, 1993). Esto se debe a dos razones fundamentales.

Por una parte, la debilidad, la mala organización y los escasos recursos de los organismos estatales que deberían recopilar este tipo de información. En el caso concreto de Guatemala, no existe una exigencia legal que obligue a un registro específico de las inversiones extranjeras. Aunque distintos organismos como el Banco de Guatemala o el Ministerio de Economía han tratado de recopilar este tipo de información, el fuerte secretismo que rodea gran parte de la actividad económica en Guatemala han llegado a impedir la obtención de información fiable.

Un segundo motivo que contribuye a subestimar la IED en el país es la existencia de zonas francas donde tiene lugar mucha de la IED que llega (particularmente en los sectores de procesamiento para la exportación) donde hay una falta de registro de algunas inversiones (CEPAL-IED, 2000: 56).

Entrando ya a analizar los volúmenes de IED que llegan a Guatemala, se observa un cierto crecimiento en la década de los 90, tras la caída experimentada durante buena parte de la década de los 80. Especialmente en los años más recientes el crecimiento es más notable, coincidiendo con la puesta en marcha de la mayoría de las medidas de liberalización y desregulación a las que ya se ha hecho referencia. Desde el año 1998 buena parte de las entradas de IED al país se deben a los ingresos por privatizaciones, especialmente significativos en 1998 donde 584 de los 673 millones corresponden a ingresos por privatizaciones del sector eléctrico y telecomunicaciones.

Tabla 5.15. Guatemala y CA: volúmenes de IED (millones de US\$)

IED	1990-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Guatemala	87	77	85	673	255 ¹	245	440
Centroamérica ²	572	685	847	2.666	2.221	1.375	1451
Guatemala/C.A	15,2	11,2	10,0	25,2	11,5	17,8	30,3

¹ En las estadísticas del Banco de Guatemala, aparecen sólo 155 millones. Esto se debe a que los ingresos provenientes de la venta a una empresa extranjera de las distribuidoras DEOCSA y DEORSA han sido descontados porque dicha cantidad ha sido colocada en un Banco en EEUU para financiar el Programa de Electrificación Rural. Dado que la IED cuando proviene de la compra de activos existentes es catalogada como tal con independencia del destino de los fondos este no resulta un criterio válido para descontar esta cantidad del volumen total de IED. Por ello, aquí se ha considerado conveniente incluirla.

² Centroamérica incluye: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
Fuente: Banco de Guatemala y CEPAL

Tabla 5.16. Entradas de IED como porcentaje del PIB

IED	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Guatemala	8.9	10.8	22.7	15.0	14.4	13.1	16.0	17.7
América Latina	6.5	10.9	10.3	11.8	17.4	17.2	19.5	25.6
P. en Desarrollo	5.9	9.8	10.5	14.1	7.6	16.6	20.0	28.0
P. Desarrollados	4.7	6.1	8.4	9.2	15.6	10.5	12.1	14.5

Fuente: UNCTAD

Tabla 5.17. Entradas de IED como porcentaje de la FBKF

IED/FBKF	1985-1990	1991-1995	1996	1997	1998	1999
Guatemala	8.4	5.7	3.7	3.1	20.7	4.8
América Latina	11.3	8.9	12.3	15.9	17.6	27.3
P. en Desarrollo	8.0	6.5	9.1	10.9	11.7	13.8
P. Desarrollados	5.5	3.6	4.8	6.1	10.6	17.0

Fuente: UNCTAD

Desde el punto de vista del origen geográfico de las inversiones, los aspectos más destacables son el predominio del capital estadounidense durante la mayoría del periodo y la creciente importancia del capital español desde 1998. Se trata de un patrón muy similar al que se da en otros países de la región, sobre todo si se tiene en cuenta que la participación española se da en los sectores de servicios recientemente privatizados y liberalizados.

Según datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, durante el periodo 1995-1999, la participación de las inversiones estadounidenses en el total de la IED si se descuentan los ingresos provenientes de la desincorporación de activos del Estado (nombre con el que se designa por parte del Banco de Guatemala a las privatizaciones), es del 82%. Si por el contrario se incluyen dichos ingresos este porcentaje se reduce hasta el 29% (<http://www.bea.doc.gob>).

El resto de la IED está protagonizada por inversiones alemanas, francesas, coreanas y mexicanas. Con respecto a los dos primeros países se trata sobre todo de inversiones heredadas del periodo anterior, asociadas al MCCA. En cuanto a las inversiones coreanas, su importancia se relaciona con el desarrollo de la industria maquiladora y otra serie de pequeñas inversiones que han surgido en relación con esta industria. Las inversiones mexicanas han aumentado en los últimos años en industrias destinadas al consumo y en los servicios.

Dada la escasez y las pocas garantías de las estadísticas oficiales acerca de la IED en Guatemala, valorar su importancia en términos relativos no es fácil. La Tabla 5.16 y 5.17 reflejan los porcentajes de IED con respecto al PIB y a la FBKF. Resultan significativos los incrementos experimentados en el primer caso (IED/PIB) y los

descensos que se dan en el segundo (IED/FBKF) y que se justifican por un incremento mayor de la FBKF que del PIB.

Para valorar estas cifras hay que tener en cuenta que muchas de las inversiones que se han dado en Guatemala en los últimos años están relacionadas con sectores poco intensivos en capital (particularmente la agroindustria y la actividad de ensamblaje), lo cual significa que los volúmenes de inversión requeridos son bajos, aunque la importancia en términos de empleo o de exportaciones sea mayor¹⁷². Aunque los volúmenes de recursos desembolsados no sean muy altos, el grado de transnacionalización de la economía sí lo puede ser en la medida en la que una parte significativa del empleo, la producción o las exportaciones estén bajo el abanico de actividades controladas por ET. En el caso de las operaciones de ensamblaje esto es especialmente significativo no sólo por la escasa inversión requerida para la instalación de una fábrica, sino por el hecho de que una parte importante de la producción es realizada a través de la subcontratación, que no implica IED, y que, por tanto, no queda reflejada en las estadísticas.

Un dato representativo de la idea que se quiere transmitir lo proporcionó un estudio realizado por la Cámara de Comercio Americana en Guatemala, según el cual las empresas estadounidenses instaladas en este país aportaban un 30% del PIB y proporcionaban empleo a un 15-20% de la población (Inforpress, 1999).

En términos generales se puede apreciar como a pesar del descenso experimentado en el ratio IED/FBKF, la importancia de las ET en la economía guatemalteca no ha disminuido e incluso ha aumentado por su mayor importancia en términos de la producción, las exportaciones y el empleo¹⁷³. Dada la escasez de datos sobre la participación de las ET en estos rubros, la información que confirme esta hipótesis ha

¹⁷² Un caso contrario (en el sentido de inversiones que por sus características requieren un importante desembolso de capital) es el de Bolivia. En este país las inversiones están centradas en la minería, particularmente en el sector de los hidrocarburos, inversiones que requieren de un fuerte desembolso de recursos. El crecimiento de la IED en Bolivia durante la década de los 90 está relacionado con la privatización y liberalización de diversos sectores entre ellos el de los hidrocarburos por el potencial gasístico de Bolivia. De hecho, según la CEPAL, “el objetivo estratégico de este país es convertirse en un importante exportador de energía de América del Sur” (CEPAL-IED, 2000: 89). Cuando se plantea que Bolivia representa el caso contrario a Guatemala no se dice en el sentido de que altos volúmenes de IED signifiquen poco en términos de importancia de las ET (sostener esto sería absurdo a partir de la cita anterior y teniendo en cuenta la importancia del sector hidrocarburos para la economía boliviana). Este caso se presenta como ejemplo contrario a Guatemala sólo en el sentido de sector que requiere de inversiones muy elevadas por las propias características de la actividad.

¹⁷³ El número de filiales de ET inscritas en el Registro Mercantil ha pasado de 287 en 1990 a 371 en 1999. Aunque estos datos no son muy representativos dada la no obligatoriedad de registro son útiles para mostrar una tendencia general al aumento de ET.

tenido que obtenerse a partir de la consideración de las actividades de ET *sector por sector*¹⁷⁴.

i) En la *agricultura*, la importancia de las ET se refleja especialmente en su participación en la actividades de comercialización y exportación. A la tradicional participación de estas empresas en dichas áreas para el caso de los productos tradicionales se le ha unido desde mediados de los años 80 su participación -en estas mismas actividades- en el caso de productos agrícolas no tradicionales (frutas, hortalizas y flores de corte).

Según estimaciones de la AGEXPRONT, aproximadamente un 50% de las empresas comercializadoras son de capital extranjero, estadounidenses y europeas, controlando entre un 75-80% de las ventas, en su mayoría exportaciones. Son empresas que tienen mayor facilidad para exportar los productos pues conocen los canales de distribución.

La presencia de ET es más significativa cuanto más novedoso sea el producto. Este es el caso del melón, las moras y frambuesas o las flores de corte frente al mango o la arveja china (guisante). Por ejemplo, en el caso del melón, en el año 2000 las 15 empresas dedicadas a su comercialización eran extranjeras, en su mayoría estadounidenses, pero también europeas. El 95% de la producción se exportaba siendo EEUU el principal destino y, en menor medida, Europa¹⁷⁵. Cada vez más empresarios guatemaltecos están comenzando a participar en este tipo de actividades normalmente a través de alianzas con empresarios extranjeros, especialmente estadounidenses por la facilidad de acceso a los canales de distribución y por el apoyo recibido por parte de la AID.

ii) Otro sector de actividad que tradicionalmente ha estado vinculado a la participación de ET es la *minería*. En el caso guatemalteco la actividad minera esta basada fundamentalmente en la exploración y extracción de petróleo destinado en su gran mayoría a la exportación. Sólo un porcentaje muy reducido se vende en el mercado interno con dos únicos destinos: a la Empresa Eléctrica de Guatemala para la generación de Energía Eléctrica y a la empresa Cementos Progreso para la producción de asfalto. Desde el año 1995 parece que las ventas a la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA) se han interrumpido lo cual puede estar motivado por la entrada de empresas extranjeras en la generación de energía eléctrica que importan el combustible para generación utilizando sus propios suministradores.

¹⁷⁴ Aunque esta información no tenga un carácter oficial se considera bastante fidedigna en la medida en la que ha sido suministrada por expertos de cada sector. Se han hecho además entrevistas a miembros de distintos organismos siendo muy similar la información proporcionada por unos y otros.

¹⁷⁵ Entrevistas en AGEXPRONT y Ministerio de Economía (Junio del 2000)

La actividad petrolífera ha sido tradicionalmente ejercida por compañías extranjeras a través de licitaciones. Desde 1997, año en que se aprueba una nueva ley de minería que facilita la participación de capital extranjero, se han producido nuevas inversiones por un monto total de 122 US\$ realizadas todas ellas por compañías estadounidenses en actividades de exploración (Ministerio de Energía y Minas de Guatemala, 2001).

iii) Dentro de la *industria*, la participación extranjera destaca en el sector de los farmacéuticos, en el procesamiento de alimentos y en las industrias de ensamblaje. En el primer caso ya se ha mencionado que se trata, sobre todo, de empresas europeas que se asentaron en Guatemala a raíz de la creación del MCCA. Con respecto al procesamiento de alimentos, también existen filiales de ET instaladas durante la década del 60. En este sector la participación de capital extranjero ha aumentado en los últimos años, especialmente la mexicana con la instalación de una nueva fábrica¹⁷⁶. Este tipo de inversiones responden a estrategias de acceso a mercados orientadas no sólo al mercado guatemalteco sino a toda la región centroamericana influidas por el renovado impulso del proceso de integración.

El subsector de frijoles volteados y enlatados es representativo de lo que ocurre en otros subsectores relacionados con la industria de procesamiento de alimentos. La producción en este subsector es llevada a cabo por cuatro empresas en las que existe una marcada diferencia en el tamaño de su operación. La empresa más grande y de más larga permanencia en la actividad, empresa extranjera, genera el 78.71% de la producción total del país, la empresa que le sigue en dimensión, también de capital extranjero produce 16.79%; 3.89% del producto es generado por la tercera empresa y la de más reciente aparición produce el 0.61%. Estas dos últimas son de capital nacional (INCAP/OPS, 2000).

Las industrias de procesamiento para la exportación, y especialmente la industria de la confección, han estado entre las actividades que más impulso han recibido en la última década e incluso desde mediados de los años 80. Este impulso ha sido llevado a cabo, fundamentalmente, por ET. En el caso de la industria de la confección, las ET coreanas y estadounidenses son las que cuentan con mayor presencia en el país, no sólo a través de filiales directas (más frecuentes en el caso de las coreanas), sino también a través de subcontratación. Según datos del Ministerio de Economía desde que se empezó a aplicar el Decreto 29-89 (Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora) hasta agosto del año 2001 se habían registrado 885 empresas (más de la mitad vinculadas a la

¹⁷⁶ Información suministrada por la embajada de México en Guatemala en base al estudio "Inversión y alianzas estratégicas de México en los países del CA-3", junio 2000. Ver también PRONACOM

industria de la confección), siendo canceladas 298. El monto de inversión acumulada ha sido de unos 2.500 millones de quetzales (unos 370 millones de dólares).

En la actualidad se estima que hay unas 500 empresas maquiladoras textiles de las cuales 300 están registradas en la Asociación de Productores de Textil y Confección de Guatemala (VESTEX). De las empresas registradas en dicha asociación más de un 60% son de capital coreano, un 7.5% estadounidenses y un 25% guatemaltecas siendo el resto de otras nacionalidades, es decir que prácticamente el 75% de las empresas que operan en este sector son extranjeras y, además, las guatemaltecas están vinculadas a ET estadounidenses a través de acuerdos de subcontratación.

Las inversiones en las industrias de procesamiento para la exportación están orientadas como su propio nombre indica a la producción para terceros mercados. Las estrategias están basadas en una búsqueda de eficiencia a través de la reducción de costos laborales y en el acceso al mercado estadounidense. Las modalidades escogidas varían en función de la nacionalidad de la ET. Así, las ET estadounidenses optan cada vez más por la subcontratación mientras que entre las ET coreanas todavía es frecuente la creación de filiales aunque también existen pequeñas empresas coreanas que subcontratan para grandes ET estadounidenses o coreanas.

iv) Desde 1998, las entradas de IED a Guatemala experimentan un crecimiento considerable como consecuencia de los procesos de privatización y liberalización de algunos *servicios*, de los que resultan especialmente significativos la energía eléctrica y las telecomunicaciones por la cuantía de los desembolsos realizados. En el sector eléctrico se privatizan las distribuidoras del país por una cantidad total de 685 millones de US\$ a lo que hay que añadir las inversiones de compañías extranjeras realizadas en el área de generación desde 1993, año en que se abre el sector a la participación privada (capítulo 7). El sector eléctrico fue pionero en la aplicación de medidas de liberalización que permitieran la entrada de capital privado extranjero. Tanto las autoridades como analistas y directivos de las distintas empresas que operan en el sector eléctrico destacan la transparencia con la que se ha desarrollado la liberalización y las privatizaciones en este sector, a diferencia de lo ocurrido en el caso de las telecomunicaciones.

En este último, la entrada de inversión más destacable es la que se produce como consecuencia de la privatización de la empresa de Telefonía, GUATEL, que pasa a denominarse TELGUA. En un primer momento, la adquisición de la compañía se realiza por parte de un consorcio de empresarios locales que más tarde la vendieron a una empresa formada por capital mexicano y estadounidense, aunque todavía no se ha esclarecido si la compra inicial fue un mero trámite ya que el consorcio local estaba

respaldado desde un principio por capital mexicano¹⁷⁷. El monto total de la venta fue de 700.1 millones de US\$.

En este sector se han producido también nuevas inversiones de compañías extranjeras como Telefónica (40 millones de US\$) o Bell-Soth (200 millones de US\$ desde el 2000 hasta el 2003) destinadas al sector de la telefonía móvil.

Las inversiones extranjeras proyectadas en los servicios de energía y telecomunicaciones y en otros tales como el transporte hacen prever que este sector de actividad, donde la participación de ET es mayoritaria, continúe siendo el principal destino de la IED que entra al país. En estas actividades, las inversiones están basadas en estrategias de acceso a nuevos mercados en expansión especialmente a través de la adquisición de activos ya existentes. Salvando las diferencias existentes entre los distintos países, este patrón de inversión tiene una gran semejanza con el que se ha venido dando en la mayoría de la región latinoamericana constituyéndose como uno de los principales modos de expansión de las ET en la región.

La información suministrada en los párrafos anteriores confirma la importancia de las ET en la economía de Guatemala dada su presencia significativa en sectores como el agrícola o el industrial y mayoritaria en otros tales como la minería o los servicios. Estos sectores constituyen los principales ejes del crecimiento económico en Guatemala, de las exportaciones, de la generación de empleo, etc. y la importancia de las ET en ellos ha aumentado en los últimos años.

En definitiva, se mantiene el planteamiento reflejado en el capítulo introductorio sobre la importancia de estudiar el fenómeno de la internacionalización atendiendo a la presencia y a la importancia de las ET y no quedándose sólo en los datos de IED. Esto tiene sentido por la propia orientación con la que se plantea el análisis de los efectos en la presente investigación. Ya se mencionó que es posible realizar un análisis centrado estrictamente en la IED, es decir, en la entrada de recursos externos. En ese sentido, evidentemente el volumen de dichos recursos ocupa un lugar protagonista en cuanto a sus efectos en la balanza de pagos e incluso en el tipo de cambio. Sin embargo ya se ha explicado que ésta no era la orientación con la que se planteaba el análisis preferiblemente centrado en variables de tipo sectorial. Partiendo de este planteamiento, al margen de lo que reflejen las estadísticas de IED, se puede afirmar, desde la

¹⁷⁷ La privatización de esta compañía ha sido objeto de numerosas críticas por corrupción y por inconstitucionalidad en la forma en que fue llevada a cabo en la medida en la que no se cumplió con el procedimiento legal para la enajenación de los bienes del Estado. Un análisis detallado de este proceso y de sus irregularidades puede leerse en Montenegro y Morfín (2000: 72-78).

fundamentación expuesta, que las ET tienen una importancia significativa en la economía guatemalteca

5.3. Conclusiones: sectores más representativos para el estudio de caso

Tras lo visto hasta ahora se derivan algunas conclusiones con respecto a las características de la expansión de las ET en Guatemala durante los últimos años, algunas de las cuales son similares a las que se expusieron en el capítulo relativo al conjunto de América Latina.

1. Durante los años 90 y con cierto retraso respecto a otros países de la región se aplica en Guatemala una política de IED que tiene como objetivo favorecer y facilitar la entrada de inversiones extranjeras y las actividades de ET. En general, se aprecia claramente que en el desarrollo de la política de atracción de inversiones extranjeras, se asumen como ventajas competitivas del país la mano de obra y los recursos naturales y se trata de mejorar la competitividad internacional a través del aprovechamiento de estos dos recursos. Se asume por tanto un patrón de inserción externa que considera las ventajas de localización como ventajas comparativas de acuerdo a la teoría neoclásica del comercio internacional que garantiza el beneficio para todos los participantes independientemente de cual sea el patrón de inserción.

2. En parte como resultado de esa política pero también influidas por otro tipo de factores internos y externos a la economía guatemalteca, las inversiones de ET aumentan. Este incremento en la participación de ET va unido a ciertos cambios en cuanto a la distribución sectorial y, consecuentemente, a cambios en el tipo de inversión predominante.

Además de las inversiones tradicionales en sectores vinculados a la explotación de recursos naturales agrícolas y mineros, en este periodo destacan especialmente dos destinos en cuanto a la expansión de las ET: las inversiones realizadas en las industrias de procesamiento para la exportación, fundamentalmente la industria de la confección, y las inversiones realizadas en los sectores de servicios liberalizados y privatizados. Las inversiones en los sectores agrícola y minero siguen dándose con patrones muy similares a los de periodos anteriores pero resultan ser sectores menos dinámicos en cuanto a la atracción de ET.

En el caso de las industrias de procesamiento para la exportación, particularmente en la actividad de confección, el tipo de estrategia de las ET resulta, en cierta medida, tradicional desde la perspectiva de la inserción exterior de la economía guatemalteca. Esa estrategia se basa en la utilización del excedente de mano de obra con bajos costes salariales buscando con ello una mejora de la eficiencia a nivel global. Lo novedoso

para Guatemala (no así para otros países donde este tipo de inversión se viene desarrollando desde los años 50 y 60) es el sector en el que se da y la forma en que las operaciones realizadas en el país se integran en las estrategias de producción y comercialización de las ET a nivel global. También resulta novedoso el origen de la inversión, coreana, y la utilización mayoritaria de modalidades de subcontratación.

Además de la existencia de estos elementos novedosos y de la presencia mayoritaria de ET, este sector se ha venido caracterizando por el fuerte impulso dado al mismo por parte de las autoridades. Éstas, lo consideran el principal vehículo para lograr el desarrollo industrial del país y mejorar la inserción de la economía guatemalteca en la economía mundial. Todos estos elementos sugieren la pertinencia de escogerlo para el análisis de caso.

El segundo eje de expansión de la actividad de ET en el país (y fuente principal de IED) ha sido el sector servicios, especialmente la energía eléctrica y las telecomunicaciones. Las inversiones en estos sectores han sido una constante en todos los países de la región y responden a modos de expansión muy similares. Constituyen, además, una de las novedades fundamentales en la atracción de IED en la medida en la que se da en sectores anteriormente limitados a la participación pública. Dos criterios sugieren la elección del sector servicios como uno de los sectores objeto de estudio: la novedad en la presencia de ET; el carácter estratégico de dichos sectores para el funcionamiento de cualquier economía.

En definitiva se puede concluir que los dos tipos de expansión fundamentales que se han venido dando en la economía guatemalteca durante los últimos años son:

a) Un tipo de expansión que corresponde a estrategias de mejora de la eficiencia a nivel global a través de la reducción de los costos salariales y de la utilización cada vez mayor de modalidades de subcontratación como mecanismo para facilitar la deslocalización de actividades.

b) Las estrategias de acceso a nuevos mercados en expansión que surgen como resultado del proceso de reformas experimentado y que se llevan a cabo a través de la compra de activos (públicos) ya existentes o la inversión en nuevos activos.

Por eso se eligen como sectores objeto de estudio los siguientes:

- El sector confección como representativo de un modo de expansión basado en la explotación de las ventajas competitivas tradicionales de la economía guatemalteca, en concreto, la abundancia de mano de obra de bajos costos salariales. Es un modo de expansión que responde a los objetivos de industrialización hacia fuera y que adquiere

unas modalidades concretas, fundamentalmente la subcontratación, relacionadas con las características particulares del sector y con su situación actual en el contexto económico mundial.

- El sector eléctrico como representativo de un modo de expansión basado en estrategias de acceso a nuevos mercados de servicios. Estas estrategias adquieren gran importancia en las dos últimas décadas y están directamente relacionadas (influyendo y siendo influidas) por las políticas de liberalización y privatización llevadas a cabo. Las modalidades elegidas son la compra de activos existentes (empresas públicas privatizadas) siempre y cuando sea posible o la inversión en nuevos activos.

La elección de estos dos sectores responde al interés por reflejar una muestra de los dos modos de expansión más importantes en Guatemala. Por ello, la idea no es establecer relaciones entre ellos a la hora de analizar los efectos particulares sino tomarlos como representativos del proceso actual de expansión de ET en Guatemala. A priori los factores de localización y las estrategias y modalidades son distintos, incluso las variables en las que se va a analizar el impacto son también diferentes. Una vez analizados ambos sectores, en las conclusiones, se planteará la existencia o no de semejanzas en el patrón de expansión vivido en ambos sectores y en su significado para la economía guatemalteca

Para el *sector textil*, los efectos serán analizados en el empleo, las exportaciones y el desarrollo de vínculos intersectoriales. Estas variables han sido elegidas a partir de los criterios que ya se han mencionado:

- Por el lado de la política, la Ley de Fomento y desarrollo de la Actividad Exportadora (Decreto Ley 29-89) y la Ley de Zonas Francas (Decreto Ley 65-89), se fundamenta en la consideración del empleo y la mejora de la inserción externa (a través del incremento y diversificación de las exportaciones) como objetivos fundamentales de las medidas encaminadas al desarrollo de esta actividad. Además, ésta se plantea como el motor de una creciente industrialización a través del desarrollo de vínculos intersectoriales y la extensión de los procesos de ensamblaje hacia otros sectores con mayor contenido tecnológico.

- Desde la perspectiva del modo de expansión es obvio que la existencia de abundante mano de obra y la orientación al mercado de EEUU (orientación exportadora) constituyen los principales elementos que han condicionado el desarrollo de esta actividad en Guatemala y la forma en que lo ha hecho.

- Por último desde la perspectiva de las particularidades propias de la economía guatemalteca la elección del empleo se justifica precisamente por el elevado nivel de

desempleo así como por la existencia de unas determinadas condiciones laborales generalizadas en distintos sectores de actividad. A su vez, analizar las exportaciones tiene sentido dada la inserción de la economía guatemalteca en la economía mundial. Por último, estudiar el desarrollo de vínculos intersectoriales se propone ya que es precisamente la ausencia de este tipo de vínculos uno de los elementos que más ha venido caracterizando el desarrollo industrial guatemalteco.

Para el caso del *sector eléctrico* serán las tarifas, la garantía y calidad del suministro y la electrificación rural las principales variables analizadas. La justificación de nuevo parte de consideraciones relacionadas con la política sectorial, el modo de expansión y las particularidades propias de la economía guatemalteca.

- Las políticas de liberalización y privatización en el sector eléctrico plantean como objetivos aspectos muy similares a las mismas variables que han sido seleccionadas. En concreto en la Ley del Sector Eléctrico (1996) se habla de eficiencia (en relación a las tarifas y a la calidad del suministro) y en la privatización de DEOCSA (Distribuidora de Electricidad de Occidente) y DEORSA (Distribuidora de Electricidad de Oriente) se plantea como finalidad fundamental la obtención de recursos para acometer un programa de electrificación rural.

- El modo de expansión adoptado por las ET que han invertido en el sector ha venido condicionado por la falta de inversiones que garantizaran el suministro, por el mal estado del sistema eléctrico nacional, por el tamaño de mercado, etc.

- De nuevo las particularidades de la economía guatemalteca complementan los criterios ya mencionados: crisis fiscal y ausencia de recursos para infraestructuras, aplicación de programas de ajuste que plantean la liberalización y privatización de los servicios, ausencia de electrificación rural, etc.

En ocasiones hubiera sido deseable poder descender a un nivel más concreto y analizar algunas variables en contextos más específicos para observar cómo están afectando a las condiciones de vida de la gente. Sin embargo, esto sólo ha sido posible realizarlo para el caso del empleo en la maquila. Otras cuestiones tales como la electrificación rural o la garantía del suministro frente al medio ambiente hubieran podido ser objeto de este tipo de análisis que dada la falta de tiempo y material disponible ha quedado postergado para ulteriores investigaciones. A pesar de ello en algunos casos será posible apuntar algunas tendencias que se han podido apreciar.

6. EFECTOS DE LA EXPANSIÓN DE ET EN EL SECTOR CONFECCIÓN EN GUATEMALA	221
6.1. Contexto general y principales características del sector	222
6.1.1. Evolución de la producción y el comercio: el proceso de deslocalización.....	225
6.1.2. Políticas comerciales	233
6.1.3. Características particulares del sector.	237
6.1.3.1 Tecnología.	237
6.1.3.2 Utilización intensiva de mano de obra.	238
6.1.3.3 Cadena productiva.....	240
6.1.3.4 Demanda.	241
6.2. La expansión de las empresas transnacionales en la industria de la confección en Guatemala.....	244
6.2.1. Orígenes del sector.....	244
6.2.2. El modo de expansión: factores de localización, estrategias y modalidades	249
6.2.2.1 Factores de localización	249
6.2.2.2 Estrategias	252
6.2.2.3 Modalidades	253
6.2.3. Importancia del sector para la actividad económica del país	256
6.2.4. Factores significativos para el presente y futuro del sector en Guatemala	260
6.3. Efectos	265
6.3.1. Vínculos intersectoriales.	266
6.3.1.1 El paquete completo: ¿una forma de integración vertical?	268
6.3.1.2 Importancia del paquete completo y de la integración vertical	270
6.3.2. Exportaciones	283
6.3.2.1 El éxito exportador.....	286
6.3.2.2 Limitaciones del éxito exportador.....	289
6.3.3. Empleo, condiciones laborales e implicaciones sociales	294
6.3.3.1 Perfil del trabajador.....	296
6.3.3.2 Condiciones laborales	298
6.3.3.3 Implicaciones en las condiciones de vida de las trabajadoras	304
6.4. Balance final	307

6. EFECTOS DE LA EXPANSIÓN DE ET EN EL SECTOR CONFECCIÓN EN GUATEMALA

El sector textil-confección ha sido pionero en el proceso de internacionalización del capital productivo a nivel mundial. En la actualidad es uno de los sectores cuyas actividades están más diversificadas geográficamente (ubicadas en un elevado número de países tanto desarrollados como subdesarrollados) y a la vez más integradas a través de redes internacionales controladas por ET. Generalmente se trata de grandes cadenas minoristas o propietarias de marcas.

Además de ser precursor en la internacionalización de la actividad productiva y, en cierta medida relacionado con ello, este sector se caracteriza por la combinación de elementos “tradicionales” en el área de producción -especialmente en lo que se refiere a organización de la producción, tecnología, y condiciones laborales- con la utilización de modernas prácticas en la gestión de los intercambios, en la adaptación a los cambios en la demanda, en los sistemas de información utilizados por las cadenas distribuidoras, etc. (Dicken, 1998)

Las características y motivaciones de la expansión de ET en este sector apenas han variado con respecto a las décadas de la posguerra en que este proceso se desarrolló en algunos países asiático y más tarde en México. Geográficamente, lo novedoso desde finales de los 70 y principios de los 80 es la extensión del modelo hacia otros países, entre ellos los centroamericanos.

En el marco de esta tesis, el interés en abordar un estudio sobre el proceso de internacionalización de este sector en Guatemala parte de dos consideraciones: la importancia de este sector dentro del proceso de expansión de ET en Guatemala; la existencia de ciertos cambios con respecto a los inicios de esta actividad, cuestión que ha reabierto el debate sobre las potencialidades de este sector como motor de la industrialización y el desarrollo.

Esta modalidad de internacionalización ha sido considerada por algunos autores como el punto de partida para llevar a cabo un proceso de industrialización y desarrollo siguiendo el modelo tradicional de la revolución industrial en Inglaterra o los modelos más recientes de industrialización de algunos países asiáticos (Buitelaar et. al., 1999). Esta es precisamente la posición adoptada por los distintos gobiernos guatemaltecos y por la AID estadounidense para favorecer esta actividad como motor del desarrollo industrial en el país.

Otros trabajos han venido cuestionando este planteamiento al considerar que la actividad maquiladora no es un paso intermedio hacia el desarrollo industrial de la periferia sino que, por el contrario, mantiene esquemas productivos muy similares a los de periodos anteriores. Además, las características en que se desarrolla esta actividad, particularmente en lo que a las condiciones laborales se refiere, son funcionales a la modalidad de acumulación y por tanto su evolución hacia los estándares laborales de los países del centro no es, en absoluto, automática (Petersen, 1992).

La actividad maquiladora ha sido uno de los sectores en los que más estudios se han realizado sobre los efectos del proceso de internacionalización llevado a cabo en PSD. También es, probablemente, uno de los sectores donde más debate se ha suscitado en torno a la cuestión de los efectos. Esto es resultado de la clara existencia de efectos contradictorios en función de la perspectiva de análisis adoptada.

El capítulo comienza por plantear las principales características del sector y de su proceso de internacionalización a nivel mundial. En el segundo apartado se aborda el caso de Guatemala tratando de cubrir dos objetivos: valorar la importancia del sector para la economía guatemalteca y analizar las características de la expansión llevada a cabo por las ET, es decir las estrategias, modalidades y factores de localización que han dado lugar al desarrollo de esta actividad. A partir de aquí, en el tercer apartado se tratan los efectos que esta actividad ha tenido en tres variables concretas: las exportaciones y el valor agregado, el desarrollo de vínculos intersectoriales y el empleo. La elección de dichas variables se justifica por las características particulares que ha adoptado la expansión de ET en el sector (estrategias y modalidades adoptadas), así como por los objetivos de política económica que se arguyen oficialmente para justificar la adopción de medidas para impulsar el desarrollo del sector y atraer IED.

6.1. Contexto general y principales características del sector¹⁷⁸

Antes de presentar un panorama general sobre esta actividad es necesario concretar de que se está hablando. Para ello hay que distinguir la industria textil de la de confección

¹⁷⁸ Tanto en este capítulo como en el correspondiente al sector eléctrico se comienza con un apartado en el que se refleja una panorámica muy general y sintética sobre el sector objeto de estudio. Dicho apartado es consecuencia de las conclusiones del capítulo 2 en las que se hacía referencia a la necesidad de contextualizar el caso particular de cada país y empresa en la dinámica sectorial a nivel mundial. Esto no significa que en este apartado se pretenda recoger todos los elementos que intervienen en la citada dinámica pero sí los que se han considerado más relevantes desde la perspectiva del país que finalmente se analiza. A pesar de la dificultad para acotar el contenido de ambos apartados (los correspondientes a cada uno de los capítulos) se ha considerado imprescindible incluirlos coherentemente con lo expuesto en la primera parte de la tesis y como elemento imprescindible para la comprensión de los capítulos 6 y 7.

y definir qué tipo de actividades se incluye en cada una. Es necesario también aclarar qué se entiende por maquila.

En ocasiones puede existir cierta confusión al hablar de la industria textil y la industria de la confección. Esto se debe a que cuando se habla del sector textil se puede estar haciendo referencia a él de una forma amplia, lo cual implica incluir todas las actividades necesarias para la elaboración y venta de una prenda o de una forma más limitada haciendo referencia sólo al proceso de fabricación de las telas. En el primer caso, las actividades de confección (corte, ensamblado y acabado de las prendas) quedarían incluidas dentro del sector textil mientras que en el segundo caso se distingue entre el sector textil (fabricación de telas) y el de confección (elaboración de las prendas). La división entre ambos sectores es clara no sólo en cuanto al tipo de operaciones que se realizan en cada uno, sino también en cuanto a la dispersión geográfica de las mismas, los sistemas de producción, la tecnología utilizada, etc.¹⁷⁹

En el marco de esta tesis cuando se habla de sector textil se estará haciendo referencia a la segunda definición mientras que cuando se quiera hacer referencia al conjunto de operaciones que incluyen la fabricación de telas y elaboración de prendas se señalará que se está hablando del sector textil en un sentido amplio. Aunque en el análisis del caso de Guatemala se hará referencia fundamentalmente al sector confección (pues es el que más se ha desarrollado en el país), en este apartado será necesario hacer referencia también al sector textil. Esto se justifica porque el objetivo del mismo es presentar una panorámica del sector para lo cual es imprescindible hablar de la evolución de ambos sectores que está íntimamente relacionada.

Desde el punto de vista de la internacionalización, es el sector de la confección el que se haya más extendido. Se trata de una actividad que genera menor valor añadido, que es más intensivo en mano de obra y que requiere de una menor cualificación así como inversión en capital ya que la tecnología utilizada es más sencilla que la del sector textil.

Aclaradas las diferencias entre el sector textil y el de confección, se aborda a continuación una definición de maquila.

Según Carrillo y Hernández (1985:19), la maquila se puede definir a partir de las siguientes características:

¹⁷⁹ El sector textil se corresponde con el epígrafe 321 y el de confección con el 322 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de las actividades económicas.

- Relaciona países diferentes, aunque las partes contratantes pueden ser de la misma empresa (filial) o ser empresas independientes (subcontratación). Esta última modalidad cobra una especial importancia
- Actividad intensiva en mano de obra siendo la diferencia salarial entre unos países y otros la causa fundamental que da pie a la relación.
- La actividad consiste en el ensamble de productos importados destinados a la exportación
- Se suele desarrollar en zonas francas de exportación

En definitiva, el término maquila no hace referencia a un tipo de industria o sector específico sino a un determinado sistema de producción que se ha extendido en varios sectores, fundamentalmente aquellos intensivos en mano de obra y que han experimentado en las últimas década una creciente competencia y un cierto grado de sobreproducción.

Desde esta perspectiva lo relevante de la maquila no es tanto el tipo de productos que ensamble, es decir si son pertenecientes al sector de la confección o al de la microelectrónica, sino el hecho de que es un sistema de producción con unas características determinadas independientes, hasta cierto punto, del tipo de producto. Esto no puede llevar a ignorar la existencia de diferencias entre la maquila de confección y otras como la microelectrónica. Estas diferencias existen y han sido señaladas en algunos estudios que destacan su importancia para analizar los efectos¹⁸⁰. Sin embargo y a pesar de las mismas existen claramente elementos comunes a todos los sectores. Esto es importante tenerlo en cuenta a la hora de valorar la posibilidad de que se den mejoras sustanciales en términos de empleo, valor agregado, etc. cuando se pasa de maquilar un tipo de productos a otros.

En esta tesis el estudio se va a centrar en el caso de la maquila de confección ya que en Guatemala prácticamente no existen maquilas que ensambren otro tipo de productos. Esto sí ocurre en el caso de países como México pudiéndose revisar los estudios citados anteriormente para realizar comparaciones.

¹⁸⁰ Carrillo aborda esta cuestión para el caso mexicano señalando la existencia de diferencias en cuanto al perfil socio-laboral del trabajador, el grado de automatización, algunas condiciones laborales, etc. (Ver Carrillo, 1994 y Carrillo y Hernández 1985).

6.1.1. Evolución de la producción y el comercio: el proceso de deslocalización

El sector textil, entendido en un sentido amplio ha tenido una importancia cambiante en la economía mundial desde los orígenes del capitalismo. Desde finales del s. XVIII y principios del XIX fue el motor de la industrialización y el crecimiento experimentado primero en Inglaterra y más tarde en países como Estados Unidos, Alemania, Francia u Holanda. La importancia relativa de este sector como impulsor de la industrialización y el crecimiento fue disminuyendo con la aparición de otros sectores tales como el químico, el automovilístico, el electrónico o el de las telecomunicaciones (Dicken, 1998). En las últimas décadas la actividad textil y la de confección han perdido dinamismo, lo cual se refleja en los descensos experimentados en las tasas de crecimiento (Tabla 6.1 y Tabla 6.2).

Tabla 6.1. Tasas de crecimiento de la producción textil en promedio anual

Grupos de países	1960-1974	1973-1980	1980-1990	1990-1998
Países industrializados	3,7	--	0,1	-0,9
Europa del Este y antigua URSS	5,7	--	1,1	--
Países en desarrollo	3,9	--	2,5	1,3
NICs	5,6	--	2,1	0,7
2ª generación de NICs	3,5	--	6,5	3,1
América Latina	3,9	--	0,7	1,2

Fuente: ONUDI 1979 y 2001

Tabla 6.2. Tasas de crecimiento de la producción de prendas de vestir en promedio anual

Grupos de países	1960-1974	1973-1980	1980-1990	1990-1998
Países industrializados	2,4	0,2	-0,6	-1,4
Europa del Este y antigua URSS	6,9	--	1,7	--
Países en desarrollo	7,6	4,2	2,6	-0,3
NICs	6,2	--	2,2	-3,5
2ª generación de NICs	12,8	--	5,5	--
América Latina	3,3	--	--	--

Fuente: ONUDI 1979 y 2001 y Scheffer 1992

En la actualidad, la importancia de este sector varía de unos países a otros. Si la actividad textil en general y la de confección en particular han perdido importancia relativa (y en algunos casos también absoluta) en los países desarrollados, esto no ha sido así en los países subdesarrollados. Precisamente como consecuencia del proceso de internacionalización o deslocalización de ciertas actividades se han cerrado plantas en algunos países abriéndose en otros. En EEUU, por ejemplo, el sector textil y de confección ha pasado de emplear a 2.4 millones de personas en 1970 (el 12.1 por ciento del empleo manufacturero) a 1.4 millones en 1998 (7.3 por ciento de empleo

manufacturero)¹⁸¹. En términos de valor agregado la producción de estos sectores ha pasado de representar un 6.3 por ciento del total de manufacturas producidas en el país en 1970 al 3.9 por ciento en 1998. Por el contrario, en países de Asia, América Latina y África la producción y exportación de productos textiles y prendas de vestir ha aumentado significativamente

Tabla 6.3. Distribución del valor añadido mundial de la producción textil

Países	1985	1990	1995	1998
Países industrializados	77,2	74,9	69,1	67,9
Europa del Este y antigua URSS	18,7	17,8	3,1	2,6
Unión Europea ^a	27,7	27,4	32,4	32,6
Japón	14,3	12,6	10,4	9,0
América del Norte	14,0	14,8	20,6	21,2
Países en desarrollo	22,8	25,1	30,9	32,1
NICs	13,6	14,5	17,5	17,7
Otros	9,2	10,6	13,4	14,4

a Desde 1990 se incluyen estimaciones de la zona este de Alemania

Fuente: ONUDI 2001

Tabla 6.4. Distribución del valor añadido de la producción de prendas de vestir

Países	1985	1990	1995	1998
Países industrializados	79,9	77,3	75,6	73,5
Europa del Este y antigua URSS	13,1	13,1	3,2	3,5
Unión Europea ^a	32,2	29,3	30,1	29,3
Japón	11,2	10,8	13,0	11,5
América del Norte	20,6	21,3	26,1	26,0
Países en desarrollo	20,1	22,7	24,4	26,5
NICs	12,4	12,9	11,8	11,2
Otros	7,7	9,8	12,6	15,3

a Desde 1990 se incluyen estimaciones de la zona este de Alemania

Fuente: ONUDI 2001

¹⁸¹ Se puede consultar Fröbel *et al.* (1977) para un análisis más detallado de este proceso en el caso de la República Federal Alemana durante el periodo 1960-1975.

Tabla 6.5: Textil: Principales productores (porcentaje sobre el valor agregado total mundial^a)

Países	1985	1990	1998
Japón	17,2	15,4	9,5
Estados Unidos	15,5	16,5	20,4
Italia	9,6	10,6	11,7
Alemania	6,3	6,1	4,5
Francia	5,3	4,6	4,1
Reino Unido	4,2	3,3	2,8
India	3,7	4,0	7,1
Brasil	3,3	3,1	2,5
Taiwán	2,8	2,8	3,1
España	2,5	2,5	2,4

a Precios constantes de 1990

Fuente ONUDI

Tabla 6.6: Confección: Principales productores (porcentaje sobre el valor agregado total mundial^a)

Países	1985	1990	1998
Estados Unidos	21,6	22,0	24,7
Japón	12,9	12,4	12,2
Italia	9,2	9,1	11,5
Francia	8,2	6,4	3,7
Alemania	6,4	5,6	3,2
Reino Unido	4,0	4,0	3,6
Brasil	5,0	4,0	3,2
España	3,2	3,2	3,0
República de Corea	2,1	2,8	1,4
China (Hong Kong SAR)	2,0	2,7	2,7

a Precios constantes de 1990

Fuente ONUDI

A pesar de este proceso de deslocalización un 70 por ciento del valor añadido sigue siendo generado en los PD (Tabla 6.3 y Tabla 6.4) habiéndose incluso incrementado su participación en el valor añadido a nivel mundial. Es decir, a pesar del innegable proceso de deslocalización de la producción, el valor añadido se sigue generando de forma mayoritaria en los países desarrollados, lo cual se relaciona con el hecho de que las actividades que se han deslocalizado son, precisamente, las que generan un menor valor agregado. Es importante subrayar esta cuestión porque un análisis centrado exclusivamente en las corrientes de comercio podría llevar a conclusiones erróneas sobre la importancia de estos sectores para los distintos países. Como se aprecia en la Tabla 6.5 y Tabla 6.6 el porcentaje de participación de PD en la producción en términos de valor agregado sigue siendo alto y para algunos países como EEUU e Italia incluso ha aumentado ligeramente, a pesar de haber deslocalizado parte de su producción y haber aumentado las importaciones desde otros países.

Si se comparan los datos de crecimiento de la producción a nivel mundial (Tabla 6.1 y Tabla 6.2) con los datos de crecimiento del comercio (Tabla 6.9 y Tabla 6.10) se ve claramente que éste último crece a un ritmo mayor. Esto significa que el incremento de las exportaciones es consecuencia, fundamentalmente, del proceso de deslocalización y en menor medida de un aumento de la producción a nivel global. Estos datos reflejan que las posibilidades de crecimiento de este sector en los PSD estarán limitadas por la evolución de la demanda de este tipo de productos en los PD y por su pérdida de importancia relativa en el comercio mundial una vez que el proceso de deslocalización alcance un tope.

Tabla 6.7. Principales exportadores de productos textiles (Billones de dólares y porcentaje)

Países	<u>Valor</u>	<u>Porcentaje en las exportaciones mundiales</u>		
	2000	1980	1990	2000
China ^a	16,14	4,6	6,9	10,2
Hong Kong, China	13,44	--	--	--
República de Corea	12,78	4,0	5,8	8,1
Italia	11,96	7,6	9,1	7,6
Taiwan	11,69	3,2	5,9	7,4
Alemania	11,02	11,4	13,5	7,0
Estados Unidos	10,96	6,8	4,8	7,0
Japón	7,02	9,3	5,6	4,5
Francia	6,76	6,2	5,8	4,3
Bélgica	6,40	--	--	4,1
India ^b	5,09	2,1	2,1	3,4
Pakistán	4,53	1,6	2,6	2,9
Reino Unido	4,21	5,7	4,2	2,7
Turquía	3,67	0,6	1,4	2,3
Indonesia	3,51	0,1	1,2	2,2

a Incluye las zonas de procesamiento para la exportación

b 1999 en vez de 2000

Fuente: OMC (2001)

Tabla 6.8. Principales países exportadores de prendas de vestir

Países	Valor	Porcentaje en las exportaciones mundiales		
		1980	1990	2000
China ^a	36,07	4,0	9,0	18,1
Hong Kong, China	24,22	--	--	--
Italia	13,22	11,3	11,0	6,6
México ^a	8,7	0,0	0,5	4,4
Estados Unidos	8,65	3,1	2,4	4,3
Alemania	6,84	7,1	7,3	3,4
Turquía	6,53	0,3	3,1	3,3
Francia	5,43	5,7	4,3	2,7
India ^b	5,15	1,5	2,3	2,8
República de Corea	5,03	7,3	7,3	2,5
Indonesia	4,73	0,2	1,5	2,4
Reino Unido	4,11	4,6	2,8	2,1
Tailandia	3,95	0,7	2,6	2,0
Bélgica	3,94	--	--	2,0
Taiwán	2,97	6,0	3,7	1,5

a Incluye las zonas de procesamiento para la exportación

b 1999 en vez de 2000

Fuente: OMC (2001)

Tabla 6.9. Comercio mundial de textiles, 2000

Valor (millones de US dólar)	157.460
Porcentaje de cambio anual	
1980-1985	-1
1985-1990	15
1990-2000	4
1998	-4
1999	-2
2000	7
Porcentaje en el comercio mundial de mercancías	
1985	3
1999	2,7
2000	2,5
Porcentaje en las exportaciones mundiales de manufacturas	
1999	3,5
2000	3,4

Fuente: OMC (2001)

Tabla 6.10. Comercio mundial de prendas de vestir, 2000

Valor (millones de US dólar)	198.940
Porcentaje de cambio anual	
1980-1985	4
1985-1990	17
1990-2000	6
1998	1
1999	0
2000	7
Porcentaje en el comercio mundial de mercancías	
1985	2,5
1999	3,4
2000	3,2
Porcentaje en las exportaciones mundiales de manufacturas	
1999	4,4
2000	4,3

Fuente: OMC (2001)

La internacionalización de la actividad productiva textil y en mayor grado la de confección se inició antes de la segunda guerra mundial pero su importancia fue menor hasta la década de los 50¹⁸². A partir de este momento, el proceso de internacionalización productiva en ambos sectores no ha cesado dando lugar a una expansión cada vez mayor de las operaciones de ET a lo largo de diversos países. Estos se van incorporando a la actividad textil y de confección en sucesivas oleadas siendo pioneros los países asiáticos: en 1950 Japón, entre 1960-1970 Singapur, Taiwan, Hong Kong y Corea del Sur, desde 1980 China, Indonesia, Malasia Tailandia y Filipinas; 1990 Bangladesh, Sri Lanka, Pakistan, Nepal, Laos y Vietnam (Dickerson, 1991). Además de los países asiáticos empresas europeas comienzan a deslocalizar producción hacia algunos países de Europa del Este desde los años 60. México inicia la actividad maquiladora en 1965 (a través del Programa de Industrialización de la Frontera Norte) al igual que otros países caribeños. Centroamérica se incorpora más tarde, a finales de

¹⁸² Algunas plantas fueron instaladas en las colonias por parte de países europeos especialmente por Gran Bretaña en la India aprovechando los menores costos de mano de obra.

los 70. En las dos últimas décadas este proceso se ha extendido también hacia países del Norte de África¹⁸³.

A mediados de los 80 algunos autores plantearon que este proceso de deslocalización de industrias intensivas en mano de obra hacia PSD se iba a revertir. Gracias a los avances tecnológicos sería posible reducir las necesidades de mano de obra y por tanto, la importancia de los costes laborales. Esto haría que la producción volviera a aproximarse a los principales centros de consumo¹⁸⁴. Un análisis de las tendencias de la última década muestran que esto no ha sido así y que el proceso, aunque con menos intensidad que en años anteriores, ha mantenido la misma dirección. La producción de telas y de prendas de vestir en los PSD aumenta, así como las exportaciones hacia los PD. Los periodos de estancamiento de la producción o de las exportaciones en los PSD están más relacionados con las crisis económicas y el estancamiento en el consumo experimentado en los PD que con la posible reversión de este proceso de deslocalización.

Las actividades que pasan a realizarse en otros países están integradas mediante redes articuladas a través de complejos sistemas de información controlados por las ET, éstas se especializan cada vez más en las actividades de distribución y comercialización aunque de forma indirecta siguen controlando toda la cadena de producción. Las estrategias y modalidades adoptadas por estas empresas han ido evolucionado para dotar de mayor flexibilidad y rapidez de respuesta al proceso de producción y distribución a la vez que se reducían los costos laborales.

El proceso de internacionalización se ha extendido especialmente en el sector de la confección y en menor medida en el de la industria textil. Esto se debe a que este último necesita mayores aportes de capital, mano de obra más cualificada y genera mayor valor añadido. Así, en el sector textil las tasas de crecimiento experimentadas por los países desarrollados son mayores que las experimentadas en el sector confección. La situación

¹⁸³ Dentro de estas oleadas hay que distinguir entre dos tipos: 1) las que se han producido como consecuencia del encarecimiento absoluto del coste de la mano de obra (no sólo Europa o EEUU sino, recientemente, también algunos países asiáticos han desplazado su producción hacia otros países asiáticos o centroamericanos por este motivo); 2) las ocasiones en que la pérdida de importancia de un país se produce no porque la mano de obra se haya encarecido sino simplemente porque surgen oportunidades de mano de obra más barata aún en otros países. Esto último es lo que más se está dando en los últimos años: algunos países, pese a no ver incrementados apenas sus costes laborales, pierden competitividad ante las posibilidades de invertir en países con salarios aún más bajos, países que por razones políticas o de otra índole antes no resultaban una opción viable (éste es el caso de países como China, Nicaragua o países subsaharianos). Esto refleja una intensificación de la competencia entre países por ofertar salarios bajos.

¹⁸⁴ Gibbs (1988) y Martin (1989) citados en Scheffer (1992).

contraria ocurre en el caso de los países en desarrollo donde los mayores incrementos de producción se dan en la confección (Tabla 6.1 y Tabla 6.2)¹⁸⁵.

Las sucesivas oleadas de deslocalización son consecuencia de las crisis experimentadas por el sector: el exceso de oferta y la fuerte competencia entre los países obligan a una búsqueda constante por abaratar los costes laborales. Se está ante un sector maduro, con escasos avances tecnológicos que permitan mejoras significativas de la productividad por esta vía. Aunque tal y como establecen las teorías sobre la NDIT, la reducción de costes laborales es una de las razones fundamentales del proceso de internacionalización, no es la única. Otros factores han jugado también un papel importante, particularmente la búsqueda de flexibilidad y el acceso a nuevos mercados.

La reducción de costes no es el único cambio a que ha dado lugar la crisis del sector. Se produce también el paso a una producción flexible que no implica abandonar por completo los sistemas de producción anteriores, pero que supone nuevas implicaciones en términos de sistemas y relaciones de producción así como de organización de la cadena productiva (Secheffer 1992 y Dicken 1998). Esto se plasma en la adopción de modalidades de subcontratación como principal mecanismo para expandir la producción hacia otros países.

Frente a la dispersión geográfica de la producción, se experimenta un aumento en el grado de concentración del poder dentro del sector por parte de las empresas que controlan las cadenas de producción (generalmente cadenas de minoristas o propietarios de marcas). Esta concentración se da sobre todo en términos de capacidad de decisión, aunque no tanto en términos de propiedad.

Actualmente, de acuerdo con el informe de 1999 sobre IED de la CEPAL (1999: 184), los principales países productores de prendas de vestir pueden clasificarse en cinco categorías distintas en cuanto a su situación competitiva en el mercado internacional:

1. Países de la OCDE en los que pese a la disminución de la importancia relativa de este sector tratan de proteger su participación en el mercado especializándose en prendas de alta costura y estableciendo sistemas regionales de producción para abaratar costes en las fases más intensivas de mano de obra (América del Norte, Europa y Japón)

¹⁸⁵ El saldo negativo para estos países en la industria de la confección durante el periodo 1990-1998 (-0.3) se debe a la reducción en el crecimiento experimentada por los denominados “países asiáticos de industrialización reciente” (NICs). Desde mediados de los 80, éstos han comenzado a deslocalizar producción hacia otros países asiáticos y centroamericanos.

2. Los países asiáticos de reciente industrialización que han desarrollado sistemas propios de producción a través de la integración de operaciones entre países del área que les permite desarrollar varias fases de la elaboración del producto y no sólo las de ensamblaje.
3. China donde las exportaciones han crecido significativamente en los últimos años y que posee además una industria integrada desde las actividades de fabricación de telas (sector textil) a las de elaboración de las prendas y muy competitiva por los bajos costes en ambos sectores.
4. Los países que integran los sistemas regionales de ensamblaje de los mercados más importantes, es decir, México, Centroamérica y Caribe para EEUU y Canadá, el norte de África y países del este de Europa para el mercado europeo. Con la excepción de México, estos países están centrados sobre todo en los procesos de ensamblaje.
5. Otra serie de países de América del Sur, África y Asia, competitivos por sus bajos salarios.

Este panorama ha estado influido de manera fundamental por las políticas comerciales adoptadas por los distintos países. A continuación se presenta una revisión general de las mismas y de su influencia en el proceso de internacionalización del sector.

6.1.2. Políticas comerciales

El proceso de deslocalización ha estado influido directamente por políticas de distinto signo aplicadas por unos países y otros. Por parte de los PD las políticas han ido encaminadas a eliminar de forma gradual y controlada las barreras impuestas a las importaciones de productos textiles. Por parte de los PSD las medidas de apoyo a estas industrias han quedado enmarcadas en las políticas de orientación exportadora que en la práctica se han aplicado de forma heterogénea en función de los países y del momento en que se hayan incorporado a este proceso. En términos generales, las medidas han ido encaminadas a facilitar el desarrollo de la actividad y favorecer la consideración de estos países como localización adecuada para el desarrollo las mismas. Las medidas más comunes han sido la creación de zonas francas, la exoneración en el pago de impuestos, el control de los salarios y otras medidas sobre condiciones laborales. Las diferencias se han dado en el grado de participación de capital local, en las políticas de empleo, en la promoción de procesos de integración vertical dentro de la industria, etc.

Desde el punto de vista de las políticas comerciales a nivel mundial el Acuerdo Multifibras (AMF) y el posterior Acuerdo sobre Textiles y Vestuario (ATV) firmados en 1974 y 1995 respectivamente, han marcado la pauta de este proceso de

deslocalización. Ambos acuerdos han sido reflejo de los intereses de ciertos países, fundamentalmente Estados Unidos y países europeos como el Reino Unido o Alemania. Estos intereses no han estado exentos de contradicciones derivadas de la necesidad de deslocalizar una actividad que ya no es competitiva a nivel mundial y de la problemática laboral que ello conlleva al ser sectores intensivos en mano de obra.

Hasta la conclusión de la Ronda Uruguay, los contingentes de productos textiles y de vestido se negociaban bilateralmente y se regían por las normas del AMF. Este Acuerdo preveía la aplicación selectiva de restricciones cuantitativas cuando un brusco aumento de las importaciones de un determinado producto causara, o amenazara causar, un perjuicio grave a la rama de producción del país importador. El AMF constituía una importante desviación de las normas básicas del GATT y, en particular, del principio de no discriminación.

Los orígenes del AMF se hayan en el Long-Term Arrangement firmado en el seno del GATT en 1962 para tratar de controlar la competencia proveniente de países asiáticos. El objetivo de este acuerdo era el de crear “un desarrollo ordenado del comercio de los textiles y las prendas de vestir que beneficiaría tanto a países desarrollados como países en desarrollo” (Dicken, 1998:301). En definitiva lo que se planteaba era una apertura gradual que no provocara amenazas para la industria local. Se establecía un porcentaje de incremento anual de las exportaciones desde PSD pero los PD tenían la posibilidad de interrumpir estos aumentos siempre que supusieran amenazas para sus mercados locales. Así, se establecían cuotas que eran negociadas producto a producto y país a país. Las importaciones se detenían en el momento en que la cuota fuera completada. Este sistema es el que ha amparado muchos de los acuerdos regionales y bilaterales que se han firmado con posterioridad y que siguen estando operativos.

Aunque el AMF se negoció en un principio por cuatro años, fue prorrogado a través de sucesivas renegociaciones en 1977, 1982, 1986 y 1991. Este acuerdo ha tenido una gran influencia en la evolución de la producción y el comercio de textiles y vestuario en las últimas décadas. Finalmente, se ha convertido más en un instrumento para limitar el crecimiento de las exportaciones de los PSD que en lo contrario, favoreciendo además la penetración de productos estadounidenses en el mercado europeo y viceversa (Dicken, 1998: 301)

El ATV, firmado en 1995, viene a sustituir al AMF como instrumento de regulación de los intercambios comerciales en estos sectores. El ATV es un instrumento transitorio que se basa en los siguientes elementos: a) los productos comprendidos, que abarcan principalmente los hilados, los tejidos, los artículos textiles confeccionados y las prendas de vestir; b) un programa de integración progresiva de los textiles y el vestido

en las normas del GATT de 1994; c) un proceso de liberalización para incrementar progresivamente los contingentes existentes (hasta que se supriman) aumentando en cada etapa los coeficientes de crecimiento anuales; d) un mecanismo de salvaguardia de transición -aplicable durante el período de transición- en los casos de perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave a la rama de producción nacional; e) el establecimiento de un Órgano de Supervisión de los Textiles (“OST”) encargado de controlar la aplicación del Acuerdo y de garantizar el estricto cumplimiento de las normas; y f) otras disposiciones, como las normas sobre la elusión de contingentes, la administración de las restricciones, el trato de las restricciones aplicadas fuera del AMF y los demás compromisos contraídos de conformidad con los Acuerdos y procedimientos de la OMC que afectan a ese sector. Los productos comprendidos, que figuran en el Anexo del ATV, abarcan todos los productos que estaban sujetos a contingentes AMF o del tipo AMF al menos en un país importador.

El proceso de integración se establece en el artículo 2 del ATV y prevé la manera en que los Miembros integrarán los productos enumerados en el Anexo de las normas del GATT de 1994 a lo largo del período de 10 años. Este proceso se llevará a cabo progresivamente, en tres etapas (3 años, 4 años, 3 años), hasta la integración por cada Miembro de todos los productos al final del período de 10 años. La primera etapa se inició el 1º de enero de 1995 con la integración por cada Miembro de no menos del 16 por ciento del total de sus importaciones en 1990 de todos los productos enumerados en el Anexo. En la 2ª etapa, a partir del 1º de enero de 1998, se integró no menos de un 17 por ciento adicional, y en la 3ª etapa, a partir del 1º de enero del año 2002, se integrará no menos de otro 18 por ciento. Finalmente, a partir del 1º de enero del 2005, se integrarán los productos restantes (a saber, el 49 por ciento de las importaciones realizadas en 1990 por un Miembro) y el Acuerdo expirará. Cada Miembro importador decide los productos que integrará en cada etapa para cumplir estos niveles. La única prescripción es que la lista de productos que han de integrarse comprenda productos de cada uno de los cuatro grupos: “tops” e hilados, tejidos, artículos textiles confeccionados y prendas de vestir.

Los cuatro Miembros de la OMC que seguían aplicando restricciones a la importación en el marco del antiguo AMF (Canadá, la UE, Estados Unidos y Noruega) tenían que llevar a cabo este proceso de integración y notificar al OST la primera etapa de su programa a más tardar el 1º de octubre de 1994. Los demás Miembros de la OMC debían, en primer lugar, notificar al OST si deseaban reservarse el derecho de aplicar el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el ATV (párrafo 1 del artículo 6) y, en caso afirmativo, facilitar sus listas de integración para la primera fase. Cincuenta y cinco Miembros decidieron reservarse este derecho, y la mayoría de ellos facilitaron

listas de productos que habían de integrarse. Nueve Miembros (Australia, Brunei, Chile, Cuba, Hong Kong, Islandia, Macao, Nueva Zelandia y Singapur) decidieron renunciar a ese derecho. Se supone que han integrado el 100 por ciento de los productos desde el principio.

Uno de los elementos fundamentales del ATV es la disposición del artículo 6 relativa a un mecanismo de salvaguardia específico de transición cuyo objeto es proteger a los Miembros, durante dicho período de transición, de los aumentos perjudiciales de las importaciones de productos que aún no han sido integrados en el GATT y que todavía no están sujetos a contingentes. Esta cláusula se basa en dos elementos — en primer lugar, el Miembro importador debe demostrar que las importaciones totales de un determinado producto causan o amenazan realmente con causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional y, en segundo lugar, debe determinar a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave. Se establecen criterios y procedimientos específicos para cada etapa. El Miembro importador procurará entonces entablar consultas con el Miembro o Miembros de que se trate. Estas medidas de salvaguardia pueden aplicarse de manera selectiva, Miembro por Miembro, de mutuo acuerdo o, si no se llega a un acuerdo en el marco del proceso de consultas dentro de un plazo de 60 días, por decisión unilateral. El contingente no será inferior al nivel efectivo de las importaciones procedentes del Miembro exportador durante el último período de 12 meses y la medida adoptada podrá mantenerse únicamente por un plazo de hasta tres años. Si la medida permanece en vigor por un período superior a un año, el coeficiente de crecimiento no será inferior al 6 por ciento, salvo una excepción. En la práctica, se ha recurrido a las disposiciones de salvaguardia especial 24 veces en 1995 (Estados Unidos), 8 veces en 1996 (Brasil 7, Estados Unidos 1), 2 veces en 1997 (Estados Unidos) y 10 veces en 1998 (Colombia 9, Estados Unidos 1).

Por tanto, a pesar de que el ATV supone un avance en las medidas liberalizadoras que, al menos en teoría, deberían favorecer las exportaciones de PSD, se siguen manteniendo distintos instrumentos que les permita a los PD controlar la evolución de sus mercados nacionales.

Junto a los acuerdos comerciales a nivel mundial como los citados anteriormente hay que señalar la existencia de acuerdos a nivel regional que han favorecido la deslocalización mediante la eliminación de barreras arancelarias. Estos acuerdos están sujetos a las disposiciones de los acuerdos firmados en el seno de la OMC pero en la práctica son los que verdaderamente regulan las prácticas comerciales. Un ejemplo de este tipo de acuerdos son los que ha desarrollado EEUU con diversos socios comerciales tales como México (a través del TLCAN), Centroamérica y Caribe (mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ICC) que son los principales

exportadores de productos textiles y de confección hacia el mercado estadounidense. Un ejemplo de este tipo de acuerdos será analizado con más detalle posteriormente al ver el caso de Guatemala y la “producción compartida”.

6.1.3. Características particulares del sector.

La forma en que se ha desarrollado el proceso de internacionalización del sector textil (entendido este en un sentido amplio) guarda una estrecha relación con una serie de características específicas de este tipo de actividad. Dichas características están relacionadas con la tecnología utilizada, con los requerimientos de mano de obra, con la forma en que se articula la cadena de producción y con las características de la demanda. A continuación se analizan brevemente estos elementos para comprender mejor el proceso de internacionalización, las estrategias y modalidades adoptadas por las ET, así como la forma particular que este proceso ha adquirido en Guatemala.

6.1.3.1 Tecnología.

A diferencia de lo que ha ocurrido en otros sectores, en la actividad de confección la tecnología apenas ha cambiado con respecto a la de hace décadas. Los objetivos perseguidos por los avances tecnológicos que se han dado han sido fundamentalmente dos: reducir los tiempos de producción y sustituir el trabajo manual por procesos de automatización y mecanización que abaraten el proceso.

En la fabricación de telas (sector textil), sí han tenido lugar avances tecnológicos más significativos, tanto en los procesos de hilado y tejido, como en los acabados. Esto ha permitido aumentar considerablemente la velocidad de las operaciones y reducir en alrededor de un 40% las necesidades de mano de obra (Dicken, 1998:297)

En el sector de la confección los cambios en la tecnología han sido menores. La máquina de coser sigue siendo el elemento imprescindible del proceso y su mecanismo no ha experimentado cambios sustanciales desde el punto de vista de los requerimientos de mano de obra. Sí ha experimentado algunos cambios en cuanto a la velocidad para realizar las operaciones, sin embargo, esto se encuentra con una limitación al no ser operaciones automatizadas y requerir de un trabajador por cada máquina de coser. El proceso de cosido y ensamblado de las distintas prendas supone aproximadamente el 85% de los costes laborales de la actividad de confección, de ahí la importancia de los salarios pagados a estos trabajadores para el coste final de la prenda.

Otras actividades dentro del proceso de elaboración de las prendas de vestir sí han experimentado mayores desarrollos tecnológicos. Las innovaciones más importantes han tenido lugar en el proceso de diseño y corte de las prendas gracias a la

automatización de dichos procesos. Hasta hace poco el diseño de la prenda y el proceso de patronaje (elaborar las distintas tallas a partir de un patrón principal) eran actividades separadas y realizadas por profesionales diferentes. En la actualidad, a través del diseño por ordenador un programa desarrolla las distintas tallas a partir del patrón inicial y de acuerdo a unas medidas estándares establecidas por cada firma (Scheffer, 1992: 187). También el proceso de corte de las prendas ha sido automatizado mejorando la calidad del corte y aumentando la velocidad del proceso. Todos estos avances han contribuido a la disminución del tiempo necesario para desarrollar la actividad de patronaje que ha pasado de necesitar cuatro días a una sola hora. El proceso de corte se ha rebajado de una hora a cuatro minutos (Dicken, 1998:297)

Dentro de la propia cadena productiva también se han introducido cambios para aumentar la flexibilidad del proceso y de las máquinas, así como otros para automatizar y agilizar el paso de las prendas de un puesto de trabajo a otro.

La difusión de todos estos avances entre los distintos países productores es muy desigual. En general la mayoría de las innovaciones han sido incorporadas por las fábricas instaladas en PD, normalmente por las de gran tamaño para tratar de competir con los bajos salarios de los PSD.

Además del proceso productivo, los avances tecnológicos han transformado la propia organización de la cadena de producción-distribución mediante la incorporación de software especializado en la organización y distribución de los pedidos. Esto permite un ahorro de tiempo así como de costes de almacenamiento. Estas herramientas son utilizadas sobre todo por las grandes cadenas de minoristas o propietarios de marcas muy estandarizadas con elevados volúmenes de producción y ventas que están además muy dispersas geográficamente.

6.1.3.2 Utilización intensiva de mano de obra.

La industria de la confección se ha caracterizado históricamente por sus altos volúmenes de mano de obra requerida. En la actualidad esta situación no ha variado de forma notable. Además, la mano de obra no requiere de una alta cualificación ya que el aprendizaje de los procesos es relativamente sencillo. Esta es la razón por la que el sector ha sido calificado como “sensible” en las políticas comerciales de los países desarrollados desde hace ya varias décadas. Cuando un sector se considera “sensible” implica que se desarrollen una serie de mecanismos que protegen la producción nacional frente a las importaciones de otros países, particularmente frente a las de países con bajos salarios. Esto ha implicado que el proceso de “apertura” (organizado a través del AMF y el ATV) de dicho sector se haya desarrollado muy lentamente, a través de

mecanismos complejos que han ejercido una fuerte influencia en la evolución de esta actividad en países como Guatemala.

Estos sectores siguen siendo significativos en términos del PIB y del empleo para algunos países de Europa y en EEUU. Esto hace prever que la eliminación de ciertas barreras a la importación de productos extranjeros no será tan automática. El proceso se irá desarrollando como resultado de la conjunción de dos corrientes de distinta dirección:

- i) Por una parte la necesidad de hacer más competitiva la industria nacional, abaratando costes de producción mediante la deslocalización de un mayor número de actividades.
- ii) La otra fuerza presiona para que la actual corriente se desarrolle de tal forma que permita controlar el impacto en las industrias nacionales de EEUU o de Europa (básicamente en términos de empleo¹⁸⁶), protegiendo además los intereses de pequeños y mediano fabricantes. La situación de estos ante el proceso de deslocalización es muy diferente a la de las grandes cadenas minoristas o los propietarios de marcas. A diferencia de ellos, el pequeño y mediano fabricante esta especializado en la producción y no en la comercialización. La competencia ejercida por países con salarios más bajos supone una amenaza para su negocio sólo protegido por las medidas comerciales que restringen las importaciones.

Dentro de EEUU existe disparidad de intereses entre los comercializadores y poseedores de marcas y los fabricantes de textiles. Esta disparidad de intereses influye en las políticas y leyes de comercio que afectan al sector. Así, los comercializadores, generalmente subcontratan la producción fuera y, por tanto, lo único que les interesa es el precio y la calidad de lo que compran. Este grupo está más interesado en que se favorezcan procesos de deslocalización y requiere cada vez más proveedores de paquete completo. En posición diferente se hallan los productores textiles, quienes prefieren

¹⁸⁶ La postura de los sindicatos estadounidenses ha sido muy combativa denunciando los abusos cometidos en países como Guatemala y tratando de evitar la aprobación de medidas comerciales que apoyen el proceso de deslocalización. En julio de 1997, el Congreso de los EEUU aprobó un proyecto de ley de paridad temporal con la intención de extenderlo hasta 1998. Esta regulación de paridad permitía a los países de la ICC disfrutar de ventajas parecidas a las del sector de confección en México. Sin embargo, este proyecto fue derogado por las presiones y movilizaciones de miles de personas en EEUU. El 4 de noviembre de 1997, el parlamento rechazó esta propuesta. Una semana más tarde, el 10 de noviembre, la "vía rápida" de Clinton, para negociar la extensión del TLC se congeló. La UNITE (organización sindical) fue la primera en reclamar la responsabilidad de esta victoria: "derrotamos la paridad, el acuerdo comercial que equivaldría principalmente a la pérdida de empleos en la confección y el textil a favor de 23 países en el Caribe y América Central..." (UNITE 1997, citado en Bickham y Köpke 1998: 24)

promocionar el sistema de producción compartida ya que sigue garantizando la utilización de sus telas por parte de los ensambladores extranjeros. La ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Trade Partnership Agreement, CBTPA) ha tratado de conjugar estos intereses que son sin duda contradictorios, aumentando las posibilidades de deslocalización pero manteniendo a su vez importantes exigencias en cuanto al contenido estadounidense. La existencia de sectores contrarios a esta ley se ha puesto de manifiesto en la aprobación de una serie de medidas que restringen algunos de los avances que en materia de liberalización comercial incorporaba la CBTPA tan sólo dos años después de su aprobación.

6.1.3.3 *Cadena productiva*

Según Gereffi (2000: 11-12) existen dos tipos fundamentales de cadenas productivas según quien ostente el poder dentro de la misma: las cadenas dirigidas por los fabricantes (producer-driven) y las cadenas dirigidas por los intermediarios comerciales (buyer-driven). Las cadenas dirigidas por los fabricantes son aquellas en las que los productores, generalmente grandes ET, que tienen el poder y controlan y coordinan las redes de producción y distribución dentro de la cadena. Este sistema es característico de las industrias intensivas en capital y con alta tecnología como la automovilística, la aeronáutica, los semiconductores, etc.

En las cadenas dirigidas por los intermediarios comerciales (dentro de los cuales hay que distinguir a las grandes cadenas de distribución minoristas así como los propietarios de marcas), son estos quienes coordinan la organización de la cadena generalmente muy dispersa geográficamente. Esta modalidad es más frecuente en las industrias de consumo con uso intensivo de mano de obra como el vestido, el calzado, los juguetes, la electrónica, etc. Los beneficios de las cadenas dirigidas por los intermediarios comerciales no responden tanto a la escala, el volumen o los avances tecnológicos (como ocurre en las cadenas dirigidas por los fabricantes), sino más bien al diseño, el marketing y a la capacidad de organizar la cadena vinculando productores y comercializadores repartidos por todo el mundo.

En ambas cadenas, la rentabilidad es mayor en los sectores más concentrados con altas barreras de entrada. En las cadenas dirigidas por productores este sector es precisamente el de la producción mientras que en las cadenas dirigidas por intermediarios comerciales este sector es el de la distribución final. Los intermediarios comerciales ostentan no sólo el mayor margen de beneficios, sino también más poder de negociación con respecto a los productores. Cada vez más, las cadenas de distribución se centran sólo en la actividad comercializadora, delegando la casi totalidad del proceso productivo a otras empresas. Esto tiende a incrementar la polarización dentro de la cadena entre los

productores y los comercializadores, siendo estos últimos los que disponen de más poder de negociación dada la alta oferta de productores y la posibilidad de seguir deslocalizando hacia países con salarios aún más bajos. Como señala la CEPAL en su informe sobre IED de 2000 (2000: 181):

“Los generosos presupuestos de publicidad y campañas promocionales necesarios para crear y mantener las marcas mundiales y las sofisticadas y onerosas técnicas de información que aplican actualmente los megaminoristas para desarrollar programas de respuesta rápida que aumentan los ingresos y reducen los riesgos haciendo que los proveedores realicen la gestión del inventario, ilustran las recientes técnicas que han permitido que las tiendas de menudeo y las comercializadoras desplacen a los fabricantes tradicionales en su condición de líderes de muchas industrias de bienes de consumo”.

Las características de la cadena guardan una estrecha relación con la forma en la que se ha desarrollado la internacionalización en este sector. La utilización de modalidades de subcontratación de forma casi mayoritaria permite a los comercializadores ser independientes y beneficiarse más que los propios productores de la ganancia extraída en el proceso de producción.

Esta estructura en la cadena productiva dificulta la obtención de mejoras en las condiciones laborales de la maquilas de países subdesarrollados. Los trabajadores tienen que negociar mejoras de condiciones con los propietarios productores quienes tienen un escaso margen de maniobra con sus propios clientes, los distribuidores. La existencia de un exceso de oferta y el alto número de productores limita el poder de negociación de cualquier productor ya que el distribuidor puede fácilmente rescindir el contrato y buscar otro productor que cumpla con sus requisitos en términos de costes y plazos.

6.1.3.4 *Demanda.*

La demanda en el sector confección se caracteriza por ser fuertemente elástica en cuanto al precio e inelástica en cuanto al ingreso. Es decir, que modificaciones en el precio hacen variar mucho la demanda de los productos y, sin embargo, a partir de un nivel de ingresos, el consumo de estos productos aumenta menos que el incremento en el ingreso. Esto obliga a contener la subida de precios, presión que los comercializadores trasladan a los productores, y a incentivar el consumo de prendas de vestir.

El primer objetivo se logra sobre todo a través de la reducción de costos laborales que, unido a la flexibilidad, constituyen los principales elementos configuradores de las condiciones y relaciones laborales que se dan en esta industria. Esto implica la existencia de largas jornadas de trabajo para sacar adelante los pedidos y obliga a los

empresarios a evitar a toda costa conflictos laborales que paren su producción. Una parada en la producción puede significar el retraso en un pedido y esto a su vez la pérdida de un cliente, dados los altos niveles de exigencia de los comercializadores y el escaso margen de negociación de los productores.

El segundo objetivo se logra estimulando cambios constantes en los patrones de consumo. Para mantener la demanda no son suficientes unos determinados niveles de precios sino que ésta se estimula adicionalmente a través de las modas (Dicken, 1998:293-294). Tradicionalmente, la moda había estado enfocada a un segmento reducido de la demanda, el sector de altos ingresos. Desde la década de los 60 y relacionado con la crisis del sector que motiva el proceso de deslocalización, se expande la industria de la moda hacia otros sectores de la población. Esto supone una estandarización y difusión de los patrones de consumo a la vez que una diferenciación de los productos por segmentos de población mucho mayor que la que se había dado hasta entonces. A partir de ese momento el ritmo de cambio de las modas es cada vez mayor influyendo en la necesaria adaptación de la producción a los patrones de consumo. Así, se evitan elaborar en grandes cantidades prendas que luego puedan no resultar atractivas para el consumidor y se evitan costos de almacenamiento. Para lograr esto se desarrolla un proceso productivo altamente flexible que de respuesta rápida a los cambios en la demanda. Esta es la razón por la que los ritmos de producción son muy inestables con periodos de baja producción frente a otros en los que es necesario trabajar 18 horas al día 7 días a la semana. Cuando un determinado producto tiene éxito en el mercado hay que poder aumentar su producción en el menor tiempo posible.

Las características señaladas hasta ahora condicionan el tipo de estrategias adoptadas por las empresas del sector. La evolución de dichas estrategias está marcada precisamente por el proceso de internacionalización desarrollado en las últimas décadas y por los procesos de concentración y especialización paralelos a éste.

La evolución de las estrategias de compañías de distintos países ha estado marcada por una tendencia fundamental: la reducción de las operaciones locales y el aumento de la producción externa con el doble objetivo de abaratar costes de producción y acceder a nuevos mercados¹⁸⁷. Ello ha supuesto un aumento en el grado de desintegración y dispersión de las actividades de las grandes ET (Scheffer, 1992: 161-162) que las ha obligado a desarrollar estrategias y mecanismos de coordinación y control. A través de

¹⁸⁷ Italia es una excepción en cuanto a esta tendencia ya que gran parte de su producción sigue estando radicada en Europa, sobre todo en la propia Italia, aunque no es realizada directamente por las compañías comercializadoras (Dicken, 1998: 308).

este proceso de deslocalización las compañías han tratado de mantener su ventaja competitiva mediante tres tipos de estrategias (Dicken, 1998: 302):

- a) Producir bienes estandarizados, de bajo precio, para mercados amplios reduciendo costes mediante economías de escala. Esta es la estrategia seguida por empresas que han mejorado su productividad mediante la incorporación de mejoras tecnológicas y que han mantenido las grandes fábricas instaladas en PD
- b) Producción de bienes estandarizados de bajo precio para mercados amplios reduciendo costes mediante la deslocalización de producción hacia países de bajos salarios.

Muchas compañías tratan de combinar las dos estrategias anteriores ya que les dota de mayor flexibilidad y mantiene una cercanía a los mercados de consumo.

- c) Producir pequeñas cantidades de productos especializados para segmentos específicos del mercado. Se trata generalmente de productos de alta calidad y precios altos.

El proceso de deslocalización ha sido llevado a cabo fundamentalmente a través de modalidades que no implican la participación en la propiedad de la empresa productora, es decir, a través de subcontratación. Esta modalidad permite a la empresa expandirse sin apenas requerimientos en términos financieros y facilita el desarrollo de estrategias de búsqueda de eficiencia al permitir un abaratamiento de los costos laborales y una mayor flexibilidad sin tener que asumir compromisos laborales.

En algunos casos las modalidades de subcontratación se han combinado con las de inversión extranjera directa en cuyo caso las fábricas subcontratadas suelen ser de menor tamaño y peores condiciones laborales. La forma en que se organiza y desarrolla el proceso de subcontratación varía de unos países a otros y de una empresas a otras. Las diferencias más significativas están en el grado de control, en el tipo de operaciones que se subcontratan y en el horizonte temporal de los contratos en los que se combinan el deseo de flexibilidad del intermediario y el de seguridad del productor. Algunas de estas diferencias van a depender de los propios acuerdos comerciales firmados entre los países involucrados a los que se ha hecho referencia.

La importancia de la subcontratación frente a la producción realizada por la propia compañía depende también del tipo de producto. Así, los productos más sensibles a los cambios en las modas (particularmente la ropa de mujer) o los productos de menor valor añadido suelen estar subcontratados ya que esta modalidad permite mayor flexibilidad a las empresas para adaptar la producción a los ritmos de la demanda.

Hasta ahora se han señalado las principales tendencias en la evolución del proceso de expansión de ET en el sector confección. Teniendo esto como referente, a continuación se aborda el análisis del caso guatemalteco.

6.2. La expansión de las empresas transnacionales en la industria de la confección en Guatemala

En el apartado anterior se ha presentado una panorámica general sobre el proceso de internacionalización del sector textil y confección a nivel mundial, así como de los principales elementos que caracterizan dichos sectores. A partir de las ideas expuestas en el presente apartado se aborda la tarea de concretar dicho proceso para el caso del sector confección en Guatemala. De acuerdo con los elementos expuestos en la primera parte de esta tesis se señalan las características particulares que ha adoptado el proceso de expansión de ET de este sector en la economía guatemalteca y que han supuesto el desarrollo de una actividad que con anterioridad a la incorporación de Guatemala a este proceso de internacionalización tenía una importancia muy limitada para su economía.

6.2.1. Orígenes del sector

La industria de la confección en Guatemala, al igual que en el resto de países del área, comenzó a desarrollarse por la conjunción de una serie de elementos internos y externos que se pueden resumir en los siguientes¹⁸⁸:

- Desde un punto de vista *externo*, la industria se desarrolla impulsada, en un primer momento, por intereses estadounidenses de abaratar costes de producción. Esto se hizo necesario para poder hacer frente a la competencia asiática que, desde finales de los 50, se había introducido en el mercado estadounidense con productos muy competitivos gracias a los menores costos laborales de la producción en esos países. Para lograr el objetivo de reducción de costes laborales y frenar la competencia asiática, se pone en marcha una política cuyos principales ejes son el establecimiento de cuotas de importación restrictivas para los países asiáticos (en el marco de la aprobación del Long-Term Arrangement y el AMF) y el apoyo a la deslocalización de parte de la producción hacia países de la Cuenca del Caribe, países donde los costes laborales son muy inferiores a los de Estados Unidos. Esto último se logra mediante programas de apoyo a la diversificación de exportaciones promovidos y financiados por la Agencia

¹⁸⁸ Con anterioridad a la participación de Guatemala en el proceso de internacionalización del sector textil-confección, existían algunas fábricas en el país dedicadas a la elaboración de prendas de vestir que tenían como destino el mercado interno. Desde finales de los años 70, la mayoría de estas fábricas llevaron a cabo un proceso de reestructuración para integrarse a la dinámica internacional del sector y producir para la exportación (AVANCSO, 1994c)

Internacional de Desarrollo (AID) (Petersen, 1992: 3). Además, favorece el acceso de los productos ensamblados en esta región al mercado estadounidense a través del sistema de producción compartida.

En un segundo momento, el desarrollo de la maquila en la región, particularmente en Guatemala, se ve impulsado por la necesidad de ciertos países asiáticos (Corea del Sur y Taiwán especialmente) de buscar mecanismos para acceder al mercado estadounidense, debido a la restricción que suponen las cuotas de importación. Ante estas restricciones y unido al incremento de los salarios experimentado en países como Corea del Sur, algunas empresas coreanas y de otros países asiáticos deslocalizan parte de su producción hacia países centroamericanos.

Los resultados de este proceso se pueden apreciar claramente en la Tabla 6.11 en la que se observa la importancia que los países de Centroamérica y del Caribe han alcanzado como proveedores del mercado estadounidense de prendas de vestir frente al descenso en la participación de países asiáticos.

Tabla 6.11. Porcentaje de participación por países en las importaciones de prendas de vestir en los EEUU

Países	1983	1986	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Costa Rica	0,6	0,8	1,06	2,1	2,0	2,0	1,8	1,9	1,6	1,5	1,3
El Salvador	0,07	0,06	0,2	0,6	1,2	1,6	1,9	2,3	2,3	2,5	2,8
Guatemala	0,04	0,11	0,8	1,6	1,8	1,9	2,1	2,1	2,3	2,3	2,8
Honduras	0,2	0,18	0,5	1,3	1,9	2,5	3,2	3,7	3,8	4,1	4,1
Nicaragua	--	--	0	0	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6
R. Dominicana	1,4	1,6	3	4,1	4,5	4,6	4,4	4,8	4,6	4,3	--
Resto países ICC	1,5	1,2	2,84	1,6	1,6	1,9	1,7	1,6	1,3	1,3	--
Total ICC	4,0	4,6	8,4	11,3	13,1	14,7	15,5	16,8	16,4	16,5	--
México	2,0	1,9	2,8	3,9	5,2	7,4	9,6	11,4	13,1	14,3	--
China	7,8	9,6	13,9	15,8	15,3	12,9	13,2	13,4	11,4	11,0	--
Taiwán	18,5	15,1	9,8	7,9	6,1	5,3	4,8	4,4	4,0	3,6	--
Corea del Sur	17,3	14,9	9,8	6,8	5,7	4,6	3,8	3,5	3,8	4,0	--
Total Asia	--	--	50,3	45,6	40,1	34,6	32,2	30,2	28,1	26,8	--

Fuente: USITC. Los datos anteriores a 1990 son estimados por Gereffi, G. (2000): The transformation of the North American Apparel industry: Is NAFTA a curse or a blessing?, Serie desarrollo productivo, n° 84, CEPAL.

- Desde una perspectiva *interna*, el apoyo a esta actividad por parte de los distintos gobiernos responde al agotamiento del modelo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones) y a la necesidad de buscar una alternativa a este modelo en un momento

de crisis económica¹⁸⁹. La industrialización, tal y como se había entendido en los años 50 y 60, es decir, orientada al mercado interior en el marco del MCCA¹⁹⁰, es sustituida por políticas que buscan favorecer el desarrollo exportador en el sentido de lograr una mayor diversificación productiva y una mejora en la inserción externa.

Desde esta perspectiva, la maquila pasa a ser considerada un instrumento positivo en la medida en la que permite la diversificación exportadora. Se trata de productos que tradicionalmente no habían formado parte de la balanza exportadora guatemalteca. Además, permite una mejora de la inserción externa ya que estos productos son considerados dinámicos en el marco de las relaciones comerciales internacionales.

Cuando este tipo de actividad comienza a ser impulsada en los países de la región se sostiene la hipótesis de imitación del modelo asiático (Petersen, 1992). Este modelo consiste en la evolución paulatina hacia procesos más complejos, maquila de segunda y tercera generación, más intensivos en capital, con requerimientos de mano de obra más cualificada, con mayores potencialidades en cuanto a los vínculos intersectoriales y que, en definitiva, suponen un mayor valor agregado.

La forma en que han sido aplicadas estas políticas ha ignorado el momento histórico y las características particulares de los países en los que se aplicaba. El hecho de que Guatemala comience a desarrollar esta industria en un momento concreto unido a sus propias circunstancias políticas, sociales y económicas condiciona los resultados de la aplicación de este tipo de políticas de orientación exportadora. Así por ejemplo, la situación actual de los mercados y de los acuerdos comerciales o el alto grado de flexibilización constituyen elementos característicos de la forma en que Guatemala desarrolla esta industria e inciden en el significado de la maquila para la economía del país. Estos aspectos no se dieron de la misma forma en otros países en momentos diferentes de la historia y por ello resulta difícil establecer ciertos paralelismos¹⁹¹. Las comparaciones tampoco serán válidas a la hora de hablar del desarrollo futuro del sector, de las implicaciones en términos de relaciones laborales o del impacto que tiene en la economía en general.

¹⁸⁹ Esta política industrializadora se desarrolló en la región centroamericana desde finales de los años cincuenta hasta mediados de la década de los setenta. Su objetivo se centraba en promover un proceso de industrialización a nivel regional, dentro del marco del Mercado Común Centroamericano, primando la producción local frente a las importaciones.

¹⁹⁰ Un análisis más detallado de estas políticas para todo Centroamérica se puede encontrar en Bulmer Thomas, V. (1998): "The Central American Common Market: From Closed to Open Regionalism", *World Development*, vol 26, n° 2, pp. 313-322.

¹⁹¹ Se está haciendo referencia a los paralelismos establecidos con los algunos países asiáticos o incluso con el proceso de industrialización de Inglaterra.

En América Latina los dos países pioneros en la aplicación de estas políticas han sido México en 1965 a través del Programa de Industrialización de la Frontera Norte y poco después la República Dominicana mediante la creación de Zonas Francas.

En Guatemala, el impulso a la maquila arranca oficialmente en 1984 cuando a raíz de la entrada en vigencia de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) se aprueba la Ley 21/84 y su reglamento respectivo. Antes de la misma, las empresas que maquilaban no estaban adscritas ni protegidas por ninguna ley fiscal. A pesar de la promulgación de dicha ley es a partir de 1986 cuando en Guatemala comienza a notarse un evidente auge en el establecimiento de plantas maquiladoras (Monzón, 1992: 17).

Como respuesta y a la vez como mecanismo para mantener este desarrollo, en el año 1989 se aprueban dos nuevas leyes que son las que están vigentes en la actualidad: el Decreto Ley 29-89 Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y el 65-89 Ley de Zonas Francas . Ambos se constituyen en los principales mecanismos utilizados para apoyar el desarrollo de esta industria.

En línea con las legislaciones adoptadas en otros países ambos decretos establecen beneficios fiscales para las empresas que se dediquen a la actividad ensambladora con una orientación exportadora. Un análisis más detallado de estos beneficios y su comparación con la situación de otros países se refleja en la Tabla 6.12. Aunque estas exenciones se plantearon inicialmente por un tiempo limitado, a la larga se han convertido en una exigencia casi obligada debido a la guerra de incentivos desatada entre los distintos países. Las empresas pioneras del sector, que en los últimos años han comenzado a agotar los 10 años de exención, están optando en un alto porcentaje por liquidar la empresa y volver a abrir bajo otra razón social para poder seguir beneficiándose de las exenciones.

En el periodo reciente, algunos de los factores que influyeron en los primeros avances del sector en Guatemala se han modificado de forma sustancial. Esto ha supuesto la introducción de cambios significativos en la dinámica sectorial, así como en sus oportunidades y retos de futuro. Estos cambios afectan al propio proceso productivo, a las relaciones entre los distintos colectivos o agentes que participan en esta actividad y por supuesto a la aportación de esta actividad a la economía del país.

Tabla 6.12. Comparativo centroamericano de incentivos fiscales a la industria maquiladora 2001

	Nicaragua	Honduras	Guatemala	El Salvador	Costa Rica
- Zonas Francas (ZF)	6	14	6	8	6
- Exención Impuesto sobre la Renta	100% durante los 10 primeros años y 60% el resto	100% mientras dure la actividad	100% los 10 primeros años	100% mientras dure la actividad	8-10 primeros años el 100%; los 4-6 siguientes años el 50%
- Impuestos de importación: maquinaria, equipos, materias primas, productos elaborados y semielaborados, muestras y patrones, envases y empaques	Si	Si	Si	Si	Si
- Exoneración de otros impuestos	<p>Para empresas usuarias de ZF:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impuesto sobre enajenación de bienes inmuebles - Impuestos de constitución, transformación, fusión y reforma de la sociedad. - Impuesto de Timbres. - Impuestos indirectos de venta o selectivos de consumo. Aunque los usuarios deben hacer el pago, recientemente se creó el mecanismo tasa 0. - Impuestos a la exportación de productos elaborados en la zona. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impuestos de Exportación. - Impuesto General de Venta. - Impuestos Estatales y Municipales 	<p>Para usuarios de ZF:</p> <ul style="list-style-type: none"> - IVA en la transferencia de mercancías dentro y entre Zonas Francas. - Impuesto de Venta y Permuta de Bienes Inmuebles. - Impuesto del Papel Sellado y Timbres Fiscales en el traslado de bienes inmuebles dentro de la Zona Franca 	<ul style="list-style-type: none"> - Impuestos municipales sobre activos y patrimonios. - Impuesto sobre Transferencia de Bienes y Raíces. - Otros Beneficios otorgados por los Consejos Municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impuestos de exportación o reexportación sobre productos, maquinaria y equipo. - Impuestos sobre reversos al exterior. - Impuestos municipales por 10 años. - Impuestos de venta y consumo (IVA). - Impuestos sobre patrimonio por 10 años. - Impuestos en la venta de maquinaria después de 5 años.

Fuente: IDC

6.2.2. El modo de expansión: factores de localización, estrategias y modalidades

Los países de la Cuenca del Caribe comienzan a desarrollar la industria del vestuario a raíz de la necesidad de las empresas estadounidenses de hacer frente a la competencia asiática. Teniendo en cuenta esto, es muy diferente la participación de Guatemala (y del resto de países de la Cuenca) en la actividad textil-confección a nivel mundial con respecto a la de otros países. Es precisamente a partir de una visión sectorial desde donde se puede entender la distinta posición que dentro del proceso de internacionalización juegan los distintos países. Sin embargo, más allá de esta visión general el propio proceso tiene características particulares según las estrategias, modalidades y factores de localización que condicionan cada caso. Existen evidentes semejanzas en estos elementos, al menos para los países centroamericanos, pero también algunas particularidades propias del caso guatemalteco que deberán ser tenidas en cuenta.

6.2.2.1 Factores de localización

Los factores que han motivado la localización de maquilas en Guatemala han sido la existencia de abundante mano de obra barata y el acceso al mercado estadounidense. Para hacerse una idea de la importancia que el abaratamiento de la mano de obra tiene en las ganancias empresariales de este sector se puede presentar como ejemplo el caso de *Fruit of de Loom*. Un informe de la compañía de 1994 estableció que en ese año, la empresa había ahorrado un 5 por ciento sobre el costo de los productos al ensamblar fuera. Esto representó alrededor de 35 millones de US\$ (USITC 1996:5-3 citado en OIT, 1997:36). Para el autor del informe de la OIT, lo más interesante es que el Informe Anual a los accionistas de *Fruit of the Loom* de 1995 establece que las ganancias en el año fiscal de 1994 fueron de 60 millones de dólares. Es decir que los beneficios obtenidos por ensamblar fuera representaron más de la mitad de las ganancias en ese año.

Si analizamos por separado las dos principales fuentes de ventajas de localización de la industria del vestuario, vemos que ha habido algunos cambios en la posición relativa de Guatemala. Así, en cuanto al salario mínimo, éste se ha incrementado, pero menos que en la mayoría de los países de la región. Más allá de los datos exactos reflejados en las tablas¹⁹², lo que se aprecia en ellas y en las entrevistas realizadas a los diferentes agentes, es que Guatemala es uno de los países de la región con costes laborales más

¹⁹² Estos deben ser analizados con cierta precaución ya que se han encontrado diferencias en los valores dependiendo de la fuente utilizada

bajos, después de Nicaragua, y muy similares a los de Honduras. Comparado con algunos países asiáticos como China, India, Bangladesh o Indonesia, la mano de obra guatemalteca es más cara. En la Tabla 6.14 se aprecia el descenso experimentado en los costos laborales de algunos países asiáticos (Corea del Sur e Indonesia) como consecuencia de la devaluación de sus monedas tras la crisis asiática.

Tabla 6.13. Salarios mínimos centroamericanos (salario base y beneficios adicionales en US\$/hora)

	Guatemala	Honduras	Nicaragua	El Salvador	Costa Rica
1995	0,58	0,48	--	0,85	1,00-1,3
2000	0,59	0,78	0,5	0,81	1,85

Fuente: IDC

Tabla 6.14. Costos laborales¹ horarios en la industria de la confección (US\$/hora)

País	1996	1998
EEUU	9,56	10,12
Hong Kong	4,51	5,20
Corea del Sur	4,18	2,69
Costa Rica	2,38	2,52
México	1,06	1,51
Guatemala	1,31	1,28
China	0,28	0,43
India	0,36	0,39
Bangladesh	0,31	0,30
Indonesia	0,34	0,16

¹ Incluye las cargas sociales

Fuente USITC, (1999 8-7)

En cuanto a los mecanismos de acceso al mercado estadounidense aquí también se han producido algunos cambios de interés, especialmente a partir del 1 de Octubre del 2000 que entra en vigor el CBTPA (Caribbean Basin Trade Partnership Agreement). Hasta entonces el principal mecanismo de acceso al mercado estadounidense era la “producción compartida”, en concreto la partida 9802.00.80 del Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria. A través de este sistema se da un tratamiento especial a ciertos productos de EEUU procesados o ensamblados fuera del país a partir de la utilización de materias primas o productos semielaborados procedentes de él y que tras el proceso de ensamblaje (y en ocasiones también el de acabado) regresan a este país para ser consumidos. Los derechos aduaneros a pagar son los normales pero se calculan sólo sobre el valor agregado fuera de EEUU¹⁹³.

¹⁹³ Para una explicación detallada de estos mecanismos de acceso se puede consultar OIT, (1997: 18-19).

El CBTPA (cuyo contenido será tratado con más detalle en el apartado 6.3) ha reforzado el acceso a EEUU como ventaja de localización de los países de la Cuenca del Caribe. De hecho, según datos de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos, (USITC por sus siglas en inglés) (2001: 82), como consecuencia de la entrada en vigor de este acuerdo, en Guatemala 41 nuevas empresas habían abierto hasta junio del 2001 generando 12.500 nuevos puestos de trabajo. Además las exportaciones entre enero y septiembre del 2001 eran superiores a las del mismo periodo en años anteriores. Desde mediados del 2001 el estancamiento de la demanda estadounidense ha supuesto un freno al crecimiento del sector. A pesar de que diversos analistas del sector señalaron que dicho estancamiento sería limitado en el tiempo (Bobbin Magazine, Octubre-Noviembre 2001), hasta el momento no se han visto signos claros de recuperación.

Considerando que la mano de obra barata y el acceso al mercado de EEUU son las principales ventajas de localización, la pregunta que surge es la siguiente: ¿las posibilidades de Guatemala para desarrollar más y mejor su industria del vestuario consisten en competir por mantener esas ventajas de localización con respecto a otros países? Si la respuesta fuera afirmativa, las dificultades entonces serían claras: por una parte la competencia de países como México que tienen un mejor acceso al mercado estadounidense ya supuso un freno al crecimiento de las exportaciones de la región tras la firma del TLCAN. A su vez, hechos tales como la eliminación de las cuotas de acceso a partir del 2005 o la competencia en costos laborales de países más pobres también plantean interrogantes sobre las posibilidades de desarrollo futuro del sector si éste se basa exclusivamente en las ventajas tradicionales.

Esto ha llevado a los empresarios del sector a señalar la necesidad de dar más importancia como ventajas de localización del país a aspectos tales como la flexibilidad o la rapidez de respuesta. Esto se considera imprescindible para mantener el atractivo de Guatemala como ubicación adecuada para esta industria¹⁹⁴. Dicho país tiene ventajas en estos aspectos dada su proximidad al mercado de EEUU: el ahorro de tiempo frente a los países asiáticos puede oscilar entre 60 y 90 días. Esto puede favorecer la especialización de Guatemala -y de la región centroamericana en su conjunto- en los productos de alto nivel de rotación así como en pedidos urgentes.

La posibilidad de desarrollar nuevas ventajas de localización y hacer de Guatemala un país atractivo para la industria de la confección depende en gran medida de la influencia

¹⁹⁴ Estos planteamientos fueron presentados por analistas y empresarios en un encuentro organizado en Guatemala en mayo del 2001 (Apparel Sourcing Show 2001) en el que se trataron temas como la competitividad del sector frente a México y Asia, las perspectivas ante la entrada en vigor de la CBTPA, etc.

y las implicaciones de ciertos elementos significativos en el corto y medio plazo que son descritos en el apartado 6.2.3. Dichos elementos son fundamentales para avanzar algunas hipótesis sobre el desarrollo futuro de esta industria en Guatemala.

6.2.2.2 Estrategias

Dado que el proceso de deslocalización es dirigido de acuerdo a las estrategias de las empresas de EEUU, los empresarios guatemaltecos se hallan en una posición subordinada. En el caso de las empresas estadounidenses estas estrategias responden a un objetivo fundamental que es el del abaratamiento de los costes de producción a partir de una reducción de los costes laborales. De acuerdo a la clasificación establecida en el capítulo 3 se trata de estrategias de búsqueda de eficiencia en las que a la reducción de costes laborales se le añade la búsqueda de flexibilidad. Esta cuestión adquiere cada vez mayor importancia por las propias características de la demanda descritas más arriba.

Una de las particularidades del caso guatemalteco radica en la presencia mayoritaria de empresas coreanas en el sector (Tabla 6.20). En el caso de estas empresas, las estrategias de inversión no están centradas sólo en la reducción de costes laborales sino también en el acceso al mercado de EEUU limitado a partir del establecimiento de cuotas de importación. Esta estrategia ha permitido desarrollar en Guatemala un tipo de maquila con características un tanto diferentes a las que se dan en el caso hondureño o salvadoreño donde las empresas son en su mayoría de capital nacional o estadounidense. Algunas de estas diferencias están relacionadas con el origen de la materia prima consumida, el grado de utilización del sistema de producción compartida como mecanismo para acceder al mercado estadounidense, la importancia de la elaboración de pedidos de paquete completo o las condiciones laborales. Sobre estas diferencias se ahondará más a la hora de abordar la cuestión de los efectos. Por ahora valga con señalar que uno de los aspectos más destacados es la creciente importancia del paquete completo como estrategia fundamental para acceder al mercado estadounidense. Esta importancia es mayor en Guatemala que en otros países de la región y está directamente relacionado con la mayor presencia de empresas coreanas.

En las estrategias de inversión en Guatemala y en los países del área en general, la importancia del acceso y la cercanía al mercado estadounidense se refleja en el hecho de que las posibilidades de ensamblar en otros países con salarios aún más bajos (algunos países asiáticos) no ha hecho disminuir el ritmo de crecimiento de esta actividad. Por el contrario, este ritmo va a depender más bien de los vaivenes de la economía estadounidense. La situación actual es un claro reflejo de ello. El estancamiento de la economía estadounidense ha supuesto un freno a las exportaciones guatemaltecas en general y a las de vestuario en particular.

Las estrategias generales de búsqueda de eficiencia y acceso a mercados se concretan en una de las tres opciones a las que se aludían en el apartado anterior con respecto al tipo de producto y mercado en el que se especializan las maquilas de un determinado país. Así en el caso de Guatemala, estaríamos ante estrategias de especialización en productos estandarizados en los que se da una fuerte competencia vía precios. Conocer la estrategia de especialización es importante porque repercute en los vaivenes a que está sometida la producción y, por tanto, en las condiciones laborales, particularmente en lo que se refiere a jornada laboral. También se relaciona con las oscilaciones de la demanda frente a los cambios en la coyuntura económica. Cuanto más especializado se está en productos estandarizados más sensible se es a los cambios en las modas y a la evolución de la coyuntura económica.

Otro elemento diferenciador de las estrategias adoptadas por parte de las ET es el grado de integración y control ejercido por las mismas sobre las empresas que subcontratan (Scheffer, 1992). Esta cuestión tiene implicaciones en dos sentidos: por una parte, en cuanto al tipo de actividades que se subcontratan, si son mero ensamblaje o si se incorpora alguna otra actividad; por otra parte en cuanto al control de las condiciones laborales mediante monitoreos independientes. Sobre todos estos elementos se volverá a la hora de analizar los efectos.

6.2.2.3 *Modalidades*

Desde el punto de vista de las modalidades adoptadas por las ET para deslocalizar la producción, Guatemala no presenta ninguna novedad frente a lo expuesto con carácter general en el apartado anterior. En este país se combinan modalidades de subcontratación (empresas guatemaltecas y coreanas) con IED, generalmente capital coreano, aunque hay también alguna empresa de capital estadounidense. Además de la reducción en el coste de la mano de obra, Benería y Roldán (1992: 57-58)¹⁹⁵ han señalado otras razones por las que se prefiere la subcontratación como modalidad para deslocalizar la producción: a) permite una mayor especialización en productos concretos por lo que se mejora la productividad; b) se evitan los problemas causados por las fluctuaciones de la producción tales como los despidos en los momentos de baja producción o la necesidad de pagar horas extras y aumentar la plantilla cuando hay aumentos en la producción; c) las empresas pequeñas son mejor controladas por parte del empresario y en ellas es más fácil evitar los conflictos laborales y la afiliación sindical por parte de los trabajadores.

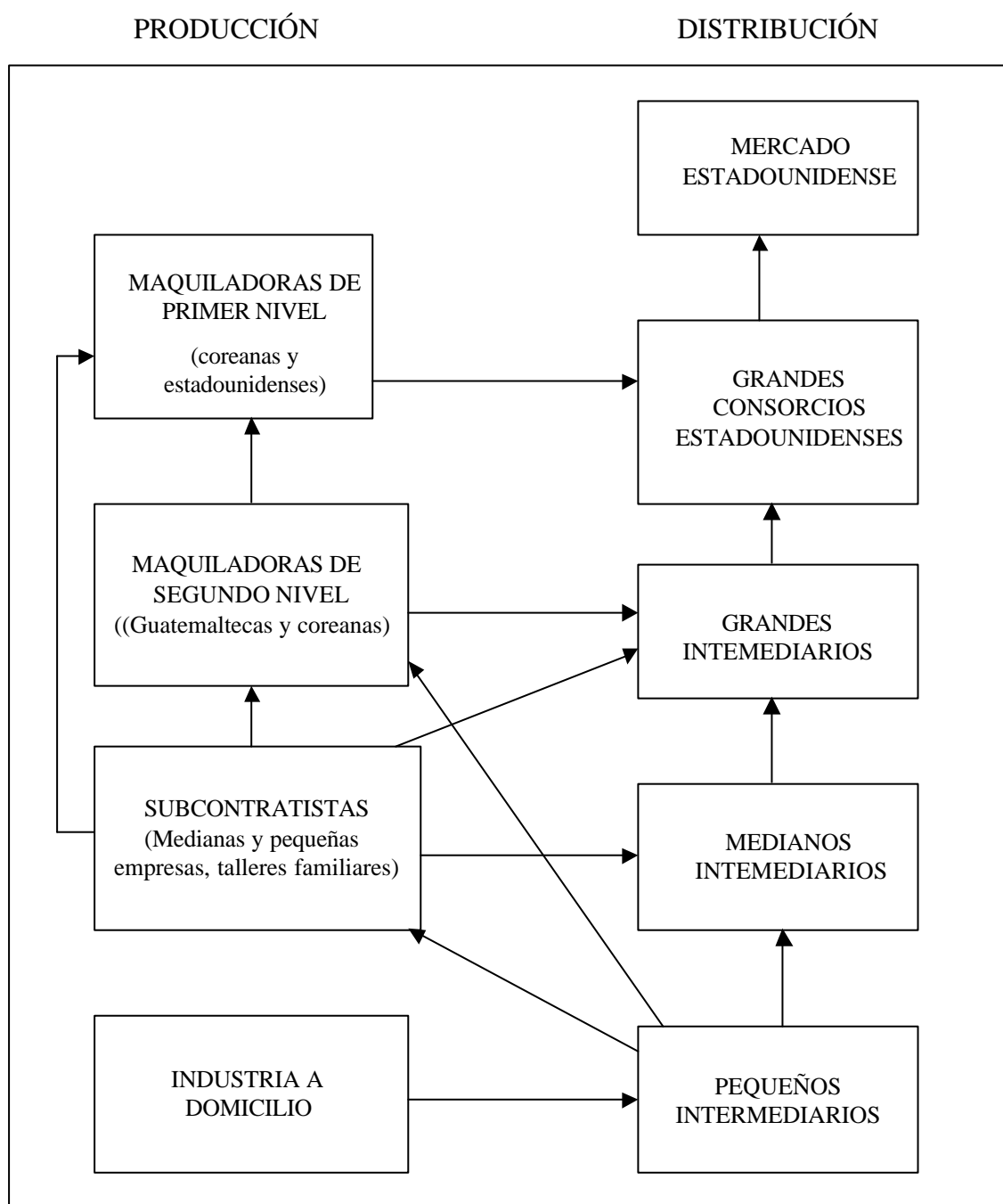
¹⁹⁵ Aunque se refiere al caso mexicano es aplicable a Guatemala.

Dentro de las empresas subcontratadas, las de mayor tamaño negocian directamente con los clientes estadounidenses. Hasta hace poco la negociación se realizaba a través de intermediarios especializados en este tipo de contratos que viajaban desde EEUU hacia los países centroamericanos, sin embargo en la actualidad este tipo de intermediarios tiende a desaparecer para reducir costes y son los propios empresarios quienes negocian directamente y quienes tienen que buscar sus propios clientes. En definitiva, parte del coste se ha eliminado pero parte se ha trasladado del distribuidor al productor. Este cambio ha afectado más a los empresarios guatemaltecos que a los coreanos pues estos últimos suelen negociar mediante sus casas matrices en Corea.

Por su parte, las empresas más pequeñas, ya sean coreanas o guatemaltecas, ensamblan para otras fábricas de mayor tamaño del propio país. Se establece así una cadena de subcontratación que llega hasta el trabajo realizado a domicilio. En dicha cadena se integran actividades realizadas dentro de la economía formal e informal. La cadena de subcontratación puede tener hasta tres o cuatro niveles y a medida que se desciende por la misma las condiciones laborales empeoran. Los trabajadores a domicilio y las microempresas entregan sus productos a pequeños y medianos intermediarios o a empresas que los subcontratan. Las combinaciones entre los distintos niveles de producción y los diferentes agentes que participan pueden ser muchas: intermediarios que compran a maquiladoras, organizadores de producción a domicilio que venden a maquiladora o a grandes intermediarios, pequeños talleres que venden al mercado nacional o son subcontratados por grandes fábricas para exportar, etc. (Reygadas, 2002: 48-50). Las distintas combinaciones siempre muestran una estructura piramidal: a medida que se desciende el margen de ganancias disminuye y las condiciones laborales empeoran. Esta estructura garantiza la existencia de un alto grado de flexibilidad y la oportunidad de abaratar costes laborales cuando las circunstancias lo requieran.

Las mujeres que maquilan a domicilio suelen elegir esta opción porque les permite combinar la necesidad de obtener unos ingresos con la realización de las tareas del hogar y el cuidado de los hijos. A pesar de que las condiciones laborales son peores que las que se dan en una fábrica, el rol desempeñado dentro de la familia les impide poder desarrollar ese trabajo fuera de su hogar (Benería y Roldán, 1992: 79-98)

Figura 2: Estructura del sector confección



Fuente: Reygadas (2002:49)

A partir de los factores de localización, estrategias y modalidades señaladas en este apartado es posible mencionar a priori una serie de efectos en base al análisis mostrado en el capítulo 3. En la siguiente tabla se resumen estos elementos cuya validez para el caso de Guatemala será contrastada en el apartado 6.3.

Tabla 6.15. Sector confección: características de la expansión de ET y efectos posibles más significativos

Características de la expansión de las ET	Efectos
ESTRATEGIAS - Búsqueda de eficiencia (costes laborales) - Integración mundial de la producción - Acceso a terceros mercados	- Creación de empleo - Propensión importadora - Escaso desarrollo de vínculos intersectoriales - Aumento de las exportaciones. Mejora de la competitividad
MODALIDADES - Subcontratación	- Dependencia y vulnerabilidad frente a la ET - Malas condiciones laborales
FACTORES DE LOCALIZACIÓN - Coste de la mano de obra - Acceso al mercado de EEUU	- Creación de empleo de baja cualificación. - Aumento de las exportaciones y crecimiento de la dependencia del mercado estadounidense

Fuente: elaboración propia

6.2.3. Importancia del sector para la actividad económica del país

Desde que comenzó a incentivarse el desarrollo de la industria del vestuario en Guatemala su importancia en la economía ha ido creciendo aunque con distintos ritmos. El crecimiento más acelerado se experimentó durante los primeros años de impulso a la actividad, es decir, finales de los 80 y principios de los 90. En este periodo se pasó de 15 fábricas maquiladoras en 1985 a 212 en 1991 (AVANCSO, 1994c: 37).

La firma del TLCAN en 1994 va a suponer un cierto estancamiento en el crecimiento experimentado hasta ese momento debido al acceso privilegiado que obtiene México al mercado de EEUU. Esto supone que México se convierta en el país más atractivo para las inversiones que buscan acceder al mercado estadounidense y disminuye el interés por los países centroamericanos a pesar de que en ellos los costos laborales son más bajos.

En los últimos años la fuerte competencia en costes salariales también ha constituido un freno al crecimiento. Esta competencia es ejercida por la entrada de nuevos países con salarios más bajos que se ha acentuado tras la crisis asiática y la devaluación de las monedas de algunas economías de esta región, que han abaratado significativamente los costes salariales medidos en US\$.

A pesar de estas circunstancias, las exportaciones guatemaltecas de artículos de confección han seguido creciendo en los últimos años aunque desde finales del 2001 se aprecia un estancamiento significativo como consecuencia de la situación de la economía estadounidense.

Si analizamos la importancia de la maquila en la economía guatemalteca, se ve que ésta ha ido creciendo en la última década, lo cual se refleja en el crecimiento sostenido del valor de las exportaciones de artículos de vestuario (Tabla 6.16). A esto se añaden los incrementos en el empleo que prácticamente se ha duplicado desde 1995 (Tabla 6.17). Los datos sobre empleo permiten apreciar la crisis vivida en el sector a raíz de la firma del TLCAN. Es significativo que, aunque las exportaciones no dejaran de crecer hubiera una caída tan drástica en términos de empleo. Una de las razones que justifican esta distinta evolución en las exportaciones y el empleo es que el ajuste se dio a través de un traslado de empleo del sector formal al sector informal de la economía que supuso un descenso en los costes que permitió mantener el ritmo de las exportaciones. Es decir, el acceso privilegiado de México al mercado estadounidense fue compensado con un empeoramiento de las condiciones laborales para mantener el atractivo del país.

Tabla 6.16. Guatemala: Exportaciones de vestuario (US\$ millones)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Xs vestuario ^b	54	87	110	125	149	183	192	236	322	308	373	396
VA de Xs vestuario	36	68	96	106	136	167	176	212	285	288	374	--

a Datos preliminares

b A partir del año 1991 el Banco de Guatemala registra las exportaciones de vestuario en la Balanza de Pagos como servicios de transformación reflejando en ello sólo el valor agregado en el país¹⁹⁶.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la balanza de pagos, Banco de Guatemala

Tabla 6.17. Empleo generado en la maquila

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
70.000	54.000	61.800	66.800	71.140	77.470	100.000	95.000

Fuente: IDC

Dentro del patrón exportador guatemalteco la importancia de los productos tradicionales ha ido descendiendo paulatinamente, aunque sigue siendo muy significativa. Para los representantes del Ministerio de Economía y de asociaciones de empresarios, particularmente la AGEXPRONT, esto refleja la existencia de un cambio de “modelo” en la economía guatemalteca durante los últimos 15 años que ha supuesto el abandono del tradicional modelo primario-exportador. El desarrollo de la maquila sería uno de los sectores que han protagonizado este cambio de modelo. En el apartado 7.3 se profundizará más en esta cuestión.

Dentro de las exportaciones manufactureras, las de maquila han ido aumentando su participación en la última década (salvo un descenso significativo experimentado en los

¹⁹⁶ La forma de contabilizar dicha partida arroja algunas dudas que serán analizadas en el apartado relativo al valor agregado.

años 1995-1996) llegando a representar casi un 50% de las exportaciones de este tipo de productos. Esto muestra que el desarrollo del sector industrial ha estado centrado fundamentalmente en la actividad maquiladora. La importancia de esta actividad en el total del PIB se ha incrementado en el periodo 1990-2000 a una tasa promedio anual del 2.7 por ciento mientras que el PIB lo ha hecho a una tasa del 4.5 por ciento. Esto refleja que la importancia de la actividad manufacturera en el PIB haya descendido a pesar del dinamismo de la actividad maquiladora. Esto se relaciona precisamente con el escaso valor agregado por esta actividad, cuestión que será analizada con más detalle en el apartado 7.3.

En comparación con otros países centroamericanos la importancia de la actividad maquiladora en Guatemala medida por el valor relativo de sus exportaciones es menor. El valor promedio de las exportaciones de maquila con respecto a las exportaciones totales para el periodo 1990-2000 es de 7.8 para Guatemala, mientras que este valor asciende a 18.9, 30.2 y 44.5 en el caso de Honduras, Costa Rica y El Salvador. Si analizamos el ratio exportaciones de maquila/exportaciones de manufacturas, las conclusiones son muy parecidas: el promedio para Guatemala es de 41.5 por ciento, mientras que para Honduras es de 71.1, para Costa Rica es de 71.9 y para El Salvador es de 57.6.

Tabla 6.18. Centroamérica: PIB manufacturero/PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
Costa Rica	19.6	19.8	20.4	20.5	20.1	20.2	20.1	20.4	21.0	24.5	23.1
El Salvador	21.4	22.1	22.6	20.9	21.2	21.3	21.3	22.1	22.8	23.0	23.4
Guatemala	12.5	12.4	12.2	12.1	11.9	11.7	11.6	11.4	11.2	11.1	10.9
Honduras	17.1	17.2	17.1	17.0	17.1	17.3	17.6	17.8	17.8	18.6	18.4
Nicaragua	16.9	18.0	17.0	17.0	16.5	16.3	15.8	15.6	15.3	14.8	14.6
Panamá	8.6	8.7	8.8	8.8	8.9	8.8	8.4	8.6	8.5	7.8	7.3
Centroamérica	17.1	17.3	17.5	17.1	17.0	17.0	16.9	17.1	17.4	18.5	18.0

a Cifras preliminares

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

Tabla 6.19. Centroamérica: Estructura de las exportaciones

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
	Exportaciones de maquila/Exportaciones manufactureras										
Costa Rica	--	87.4	87.6	85.6	89.1	48.9	48.0	54.0	65.7	77.7	75.2
El Salvador	--	--	--	66.6	46.4	52.4	55.6	58.3	58.7	60.5	62.0
Guatemala	23.3	35.0	38.7	38.4	46.5	48.6	40.5	40.9	48.6	47.4	48.1
Honduras	--	--	--	61.2	67.6	66.5	63.4	65.3	71.6	79.4	94.2
Centroamérica	5.6	34.7	39.3	63.0	56.8	49.4	49.3	52.8	61.1	69.8	68.7
	Exportaciones de maquila/Exportaciones totales										
Costa Rica	--	12.6	14.4	14.9	16.0	26.2	27.2	31.4	43.1	59.7	57.1
El Salvador	--	--	--	39.7	34.4	38.9	42.7	43.7	48.6	53.1	54.5
Guatemala	2.9	5.3	7.0	7.2	8.1	7.7	7.9	8.2	10.0	10.3	11.5
Honduras	--	--	--	9.5	11.4	11.8	13.4	17.4	22.1	32.2	33.4
Centroamérica	0.8	6.3	8.1	8.1	15.9	20.6	22.2	25.0	32.1	43.2	41.1

a Cifras preliminares

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

Al contrastar los datos sobre empleo con los del número de empresas de los últimos 5 años se constata una tendencia al desarrollo de fábricas grandes ya que el número medio de empleados ha pasado de ser 242 en el año 1996 a 371 en el año 2000. Este puede ser un dato positivo en cuanto que las fábricas grandes suelen ofrecer mejores salarios y condiciones de empleo que las pequeñas.

Desde el punto de vista del origen del capital se puede observar cómo aumenta cada vez más la presencia de empresas coreanas. No ha sido posible obtener datos sobre la participación de las distintas empresas según su nacionalidad en la producción. Sin embargo, si se tiene en cuenta las fábricas coreanas tienen un tamaño medio mayor que el de las guatemaltecas, parece razonable concluir (en base a los datos de la Tabla 6.20) que la participación coreana en el sector es cada vez mayor y que representan un porcentaje mayoritario de la producción. La situación de Guatemala es bastante distinta a la de otros países centroamericanos en cuanto al origen del capital, ya que en ningún otro hay una presencia asiática tan fuerte. La participación de la embajada coreana ha sido clave en la instalación de empresarios coreanos en el país (Petersen 1992). A su vez, la presencia estadounidense es especialmente baja. Aunque no existe evidencia clara sobre el porqué de esta situación, la cuestión parece estar relacionada con la presión ejercida a principios de los 90 por parte de sindicatos estadounidenses. Los abusos cometidos en una filial estadounidense en Guatemala suscitaron una oleada de protestas que paralizaron las inversiones directas hacia este país (ibíd.: 53-55)

Tabla 6.20. Número de empresas y origen

	1996	1997	1998	1999	2000
Nº Empresas	223	234	268	286	269
Nacional	103	90	--	--	67
EEUU	20	17	--	--	20
Coreana	95	122	--	--	164

Fuente: IDC

Desde el punto de vista de su distribución geográfica, la maquila de confección guatemalteca se halla fuertemente concentrada alrededor de la capital. En los últimos años han proliferado las maquilas en la zona de Sacatepequez debido a su cercanía con la capital, a la mejora de las comunicaciones y al hecho de que se trata de una zona semi-rural, con mayoría de población indígena donde los salarios pagados son aún más bajos. El municipio de Santiago Sacatepequez es un ejemplo del desarrollo de la maquila en esta zona. Un reciente estudio realizado en dicho municipio refleja que un 85% de las mujeres entrevistadas trabaja en maquilas frente a un 15% que lo hace en labores agrícolas (Quiroa, 2001: 49)

Tabla 6.21. Localización de las empresas maquiladoras textiles 2001

Departamento	Número	Porcentaje sobre el total
Guatemala	239	90
Sacatepequez	19	6
Chimaltenango	2	1
Quetzaltenango	2	1
Escuintla	3	1
Izabal	2	1
Total	267	100

Fuente: Quiroa, 2001

6.2.4. Factores significativos para el presente y futuro del sector en Guatemala

Existen una serie de aspectos relacionados directa o indirectamente con la industria de la confección de cuya evolución van a depender las estrategias y modalidades adoptadas por las empresas maquiladoras en Guatemala así como los propios factores de localización. A continuación se presentan los aspectos que se han considerado más significativos:

1) CAMBIOS EN LOS ESQUEMAS COMERCIALES

Los cambios más importantes son los siguientes: la obligación de EEUU de eliminar las cuotas que restringen el acceso de las importaciones a su mercado (en base al ATV del GATT que entró en vigor en 1995); la entrada de China en la OMC; la entrada en vigor del CBTPA.

En cuanto a la eliminación de cuotas, la amenaza más inmediata para la industria guatemalteca es que merma su interés como localización estratégica, especialmente para los empresarios coreanos que se habían instalado en Guatemala por esa razón. Según la USITC (1999a: 8-26) la eliminación de las cuotas hará aumentar la participación de China en las importaciones de EEUU, dada su incorporación a la OMC. Este aumento en la participación se realizará a costa de las importaciones provenientes de otros países (incluidos los países de la Cuenca del Caribe), con un descenso especialmente acusado para los países que anteriormente tenía limitado el acceso. La aprobación del CBTPA suponía una oportunidad para amortiguar el impacto de dicha eliminación en cuanto que establece la posibilidad de ir adaptando las exportaciones guatemaltecas para generar un mayor valor añadido. Sin embargo, la aplicación de este acuerdo puede quedar suspendida como consecuencia de la aprobación en Julio del 2002 de la Ley de Autoridad de Promoción Comercial que contempla que toda la ropa importada de EE UU, sea confeccionada con telas manufacturadas en ese país. En dicha ley se establece una enmienda a la CBTPA para eliminar la inclusión de determinadas operaciones de

producción de los beneficios arancelarios (Prensa Libre, 30 julio de 2002, p. 20). Esto supondría volver a una situación parecida a la que existía con anterioridad a la aprobación de la CBTPA.

Aunque son evidentes las implicaciones que la desaparición de las cuotas va a tener en el reparto mundial de la producción, hay algunos elementos que permiten relativizar la hipótesis de una liberalización automática. De un lado, siguen existiendo mecanismos de salvaguardia que pueden ser utilizados durante un periodo transitorio y que van a permitir mantener ciertas restricciones¹⁹⁷. A su vez y en referencia nuevamente a China, ya que se percibe como la principal amenaza, también es posible articular otros mecanismos que dificulten su acceso al mercado de EEUU como la necesidad de visados de exportación. También se pueden vincular ciertas facilidades a las importaciones chinas con la existencia de avances en materia de derechos humanos o políticos.

Por otra parte, las cuotas presentes en algunas de las partidas en las que se ha especializado Guatemala han supuesto un freno para su crecimiento¹⁹⁸. Por eso, a pesar de la indudable competencia que va a venir de los países asiáticos existen ciertas oportunidades que se podrían explotar.

La hipótesis sobre el mantenimiento de mecanismos que permitan controlar el aumento de las exportaciones chinas hacia EEUU ha sido planteada también por algunos empresarios del sector quienes creen que de una manera u otra EEUU seguirá favoreciendo la producción centroamericana frente a la asiática. La lógica que hay detrás de esto se basa en el hecho de que si bien EEUU es el principal mercado de estos países, también estos son fuertes consumidores de los productos estadounidenses. Un dólar gastado por EEUU en importar desde Centroamérica vuelve prácticamente a EEUU debido a todas las compras que los centroamericanos hacen a este país. Esto no ocurre por igual en los países asiáticos

En cuanto a la entrada de China a la OMC su importancia se debe a que va a quedar afectada por la eliminación de cuotas en el 2005 establecida por el ATV. Estimaciones de la USITC (1999a) señalan que durante el periodo de transición hasta dicho año, la

¹⁹⁷ Según el Acuerdo suscrito entre EEUU y China previo a la entrada de ésta en la OMC, EEUU se reserva un mecanismo de salvaguardia que puede ser utilizado en caso de fuertes incrementos de las importaciones Chinas hasta el 31 de diciembre del 2008 (Arce y Gitli, 2001a: 94).

¹⁹⁸ Un ejemplo de esto son las categorías 443 (cuota SL, Trajes de Lana para Hombres y Niños), categoría 347/348 (cuota SL, Pantalones y Pantalones de Algodón), etc. donde Guatemala refleja porcentajes de utilización de las cuotas muy cercanos al 100% y con tasas de crecimiento importantes en los últimos años.

entrada de China a la OMC no va a tener apenas repercusiones en el comercio de textiles y confección debido a la existencia de cuotas base bastante restrictivas para China. Por otro lado, no hay que olvidar que China no sólo está especializada en productos de bajo valor agregado y baja calidad. Además, tiene una importante ventaja derivada de la alta participación de empresas provenientes de Hong Kong o de otros países asiáticos con una larga experiencia en esta actividad. Esto le ha permitido diversificar su industria de confección y elaborar también productos de mayor valor añadido.

China posee un importante sector textil. Aunque por ahora su productividad es baja, está siendo objeto de una importante reestructuración y sus exportaciones casi se han duplicado en cinco años. Los salarios pagados en el sector son los más bajos del mundo y los precios de las telas también se encuentran entre los más bajos (USITC, 1999^a: 8-5). Todo esto constituye una ventaja a la hora de desarrollar la integración vertical y elaborar paquetes completos competitivos.

II) ELIMINACIÓN DE INCENTIVOS

De acuerdo con las disposiciones de la OMC, todos los países están obligados a eliminar los incentivos fiscales. Sin embargo se establece una diferencia entre los distintos países en función de su renta per cápita, distinguiéndose entre los países en desarrollo y los menos adelantados. Los primeros, entre los que figura Guatemala, tenían obligación de eliminar estos incentivos antes del 2003, mientras que los segundos tienen un periodo adicional de 3 años. Estas fechas fueron modificadas en la cumbre ministerial de Doha (noviembre de 2001) por parte del Comité sobre Subvenciones y medidas compensatorias acordando la posibilidad de prorrogar dichas ayudas para un conjunto de países siempre y cuando se demuestre que su eliminación causa un perjuicio significativo para la industria.

Una vez que la obligatoriedad de la eliminación de las subvenciones se haga efectiva, las implicaciones de esta medida van a ser importantes, afectando a la rentabilidad de las operaciones. La magnitud de las mismas va a venir condicionada por la reacción de los empresarios del sector ante esta medida así como por las decisiones que tome el gobierno sobre cómo seguir apoyando esta actividad o qué otras medidas se pretenden tomar encaminadas a favorecer el desarrollo industrial. En una entrevista realizada al Director de Política Industrial del Ministerio de Economía, él mismo señaló que hasta ahora no se tienen alternativas y que la opción, en un primer momento, consistirá en pedir prórrogas para el mantenimiento de los incentivos fiscales.

III) COMPETENCIA DE LOS PAÍSES MÁS POBRES DE ASIA

En los últimos años la participación de este conjunto de países ha ido en aumento, planteando una amenaza a otros países que como Guatemala habían atraído inversión por sus bajos salarios. La erosión de la tradicional ventaja de localización basada en los costes laborales obliga a desarrollar nuevas ventajas por parte del país en su conjunto y altera las estrategias de las empresas que operan en él¹⁹⁹. La competencia ejercida por los países más pobres de Asia se ve limitada por su lejanía del mercado de EEUU, de modo que puede llevar a una especialización productiva basada en la duración del pedido y en la necesidad de dar una respuesta rápida.

Por otra parte estos países cuentan con la presencia y la experiencia del capital proveniente de Hong, Kong, Taiwan y Corea, lo cual constituye para ellos una ventaja frente a muchos países de Centroamérica y la Cuenca del Caribe. Guatemala tal vez sea en este sentido una excepción gracias a la presencia coreana.

IV) EVOLUCIÓN ECONÓMICA DE EEUU

La importancia del mercado estadounidense para la producción de vestuario en los países de la Cuenca del Caribe, entre ellos Guatemala, condiciona la evolución del sector en la región. Si se tiene en cuenta que la práctica totalidad de lo producido en las fábricas maquiladoras se exporta a EEUU, es fácil entender la relación tan directa entre la evolución económica estadounidense y el desarrollo de la industria del vestuario en la región. Aunque los vaivenes de la economía estadounidense siempre han sido importantes, en este momento tal vez lo sean más debido a que el estancamiento tiene lugar precisamente en un momento de reestructuración del sector.

Esto quiere decir que las decisiones de los empresarios pueden quedar afectadas de manera diferente ante los cambios experimentados por la economía de EEUU, en concreto ante la contención de la demanda. De esta forma aunque diversos analistas señalaron que el periodo de recesión será corto, lo cierto es que ocurre en un momento especialmente crítico para la industria de los países de la Cuenca. Por ejemplo, si dada la contracción de la demanda estadounidense, los países asiáticos no están sobrepasando sus cuotas (como de hecho está ocurriendo) existe un incentivo menor a pensar en la región como plataforma para exportar hacia EEUU, especialmente si se tiene en cuenta

la cercanía del 2005. Estos aspectos ponen de manifiesto las limitaciones derivadas de la fuerte dependencia del mercado estadounidense.

v) CONTEXTO REGIONAL

La competencia existente entre los países de la región para ser foco del desarrollo de la actividad maquiladora hace que la evolución en términos de salarios e incentivos de un país afecten a las posibilidades de los demás países. También influye en el desarrollo de la maquila en la región la existencia de acuerdos regionales no sólo por parte de los empresarios y el gobierno –en materia de incentivos, por ejemplo- sino también por parte de los trabajadores. Existen proyectos desarrollados por diversas ONGs y sindicatos de la región y apoyados por la OIT para tratar de establecer una plataforma común de diálogo²⁰⁰.

Para ver la situación relativa de Guatemala en la región, es interesante analizar el ratio US\$/m² de las importaciones de EEUU. Guatemala dispone del ratio más alto de la región, alrededor de 4 US\$/m², frente a niveles de entre 2 y 2.7 en el caso de El Salvador, Honduras y Costa Rica. La razón se encuentra en una mayor especialización en productos más complejos, de mayor valor añadido. Esto le otorga cierta ventaja frente a otros países de la región especializados en productos más estandarizados, donde la competencia asiática es mucho mayor. También en los datos reflejados en la (Tabla 6.23) se puede apreciar esta situación. La participación de Guatemala en el total de las importaciones de EEUU es mayor cuando se mide en US\$ que cuando se hace en m a diferencia de lo ocurrido en países como Honduras o El Salvador. En ambos casos su cuota de participación se reduce de forma considerable cuando se mide en US\$.

¹⁹⁹ Aunque se hable de la necesidad de desarrollar la flexibilidad y la respuesta rápida como nuevas ventajas, esto no significa que pierda importancia la cuestión de los salarios. Los bajos costes laborales se mantienen como un requisito necesario para el sostenimiento de la industria. Es decir, que no es que unas ventajas sean sustituidas por otras sino, más bien, complementadas. La importancia de la contención de los salarios se ve reflejada en las protestas ejercidas por los empresarios del sector antes las subidas del salario mínimo ya que consideran que es la principal causa de pérdida de competitividad de Guatemala.

²⁰⁰ Un ejemplo de este tipo de proyectos lo constituye el llevado a cabo por el Consejo Sindical Danés. Este proyecto está orientado a la elaboración de estrategias sindicales tanto a nivel nacional como regional, así como a la creación de espacios de diálogo social en los diferentes países.

Tabla 6.22. Centroamérica: valor por metro cuadrado de las exportaciones a EEUU (US\$/ m²)

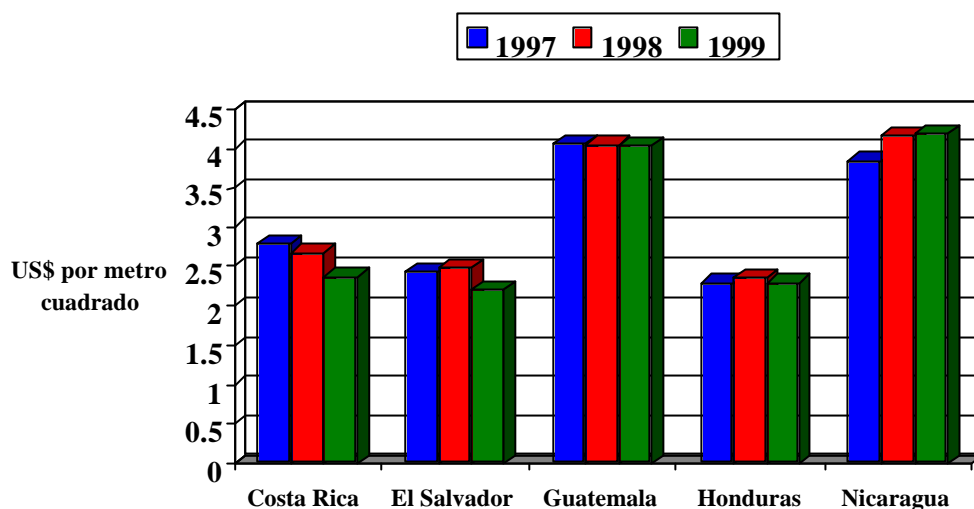


Tabla 6.23. Textil-confección: Porcentaje de participación en el mercado de EEUU, diciembre de 2001 (m² y US\$)

	M ²	US\$
Costa Rica	2.17	1.33
Guatemala	2.41	2.84
Honduras	6.34	4.15
El Salvador	4.49	2.85
Nicaragua	0.59	0.66

Fuente: IDC

Una vez analizadas las características que el proceso de expansión del sector confección ha adoptado en Guatemala y teniendo presentes los factores de cambio que han sido señalados, a continuación se aborda el análisis de los efectos de dicho proceso a través de las tres variables propuestas: la existencia de vínculos intersectoriales la evolución e importancia relativa de las exportaciones y el empleo.

6.3. Efectos

Desde que los programas de incentivos a la actividad maquiladora comenzaron a implantarse en países de AL y Centroamérica, se ha suscitado un intenso debate sobre los efectos positivos y negativos del desarrollo de esta actividad para los distintos países (CITGUA, 1991: 1-2). Para quienes argumentan a favor de la maquila, ésta supone una

fuelle de empleo y divisas, así como de transferencia de tecnología hacia los PSD. La maquila se considera el mejor instrumento para lograr una mejora de la competitividad internacional y de la inserción externa de estos países. De acuerdo con los planteamientos más optimistas se dará un constante incremento en el uso de insumos nacionales que, unido a la presión de los salarios, llevará con el tiempo a la realización de actividades de mayor valor agregado (Buitelaar et. al.,1999). Por el contrario, quienes destacan los efectos negativos de la maquila, hacen hincapié en las pésimas condiciones laborales, en la ausencia de vínculos intersectoriales y en el escaso aporte en términos de transferencia de tecnología o valor agregado (Petersen, 1992).

A partir de los elementos que se han señalado en los apartados anteriores y de acuerdo al planteamiento general de la tesis, a continuación se aborda un análisis de estos aspectos para el caso de Guatemala. Este sector es probablemente uno de los que más fácilmente refleja los efectos contradictorios a que da lugar la expansión de ET en un país.

6.3.1. Vínculos intersectoriales²⁰¹.

Uno de los principales argumentos a favor del apoyo a políticas que promuevan a Guatemala como localización para la maquila de confección es la consideración de ésta como motor de un proceso de desarrollo industrial. Esto se concreta en la llamada teoría de la “maquilización” que surge como imitación del modelo asiático (Petersen, 1992). Según esta teoría, desde una orientación exportadora de la producción, el desarrollo industrial se producirá como consecuencia del paso de maquila de primera generación (artículos de confección) a maquila de segunda y tercera generación (eléctronica, autopartes, etc.) y a través de la utilización cada vez mayor de insumos nacionales. Ya se ha señalado que hasta la actualidad en Guatemala sólo se ha desarrollado de manera significativa la maquila de artículos de confección. Por tanto, queda por ver hasta que punto hay una incorporación creciente de insumos nacionales que hagan pensar que se está pasando de una industria de mero ensamblaje hacia otra más integrada verticalmente.

Los estudios que analizaron esta cuestión a principios de los 90 concluían sobre la casi total ausencia de vínculos intersectoriales (AVANCSO, 1994c; Petersen, 1992). Dadas las estrategias de las empresas que invirtieron en Guatemala, en este país se realizaban exclusivamente operaciones de ensamblaje. Para ello se utilizaban telas ya cortadas e

importadas desde EEUU sin que prácticamente se incorporasen otros insumos nacionales distintos a la mano de obra.

Desde mediados de los 90 y, particularmente en los últimos 4-5 años, se ha apreciado un cierto cambio en las estrategias adoptadas por algunas empresas. Estos cambios han venido motivados por la creciente importancia que está cobrando la elaboración de pedidos de paquete completo que implican ir más allá del mero ensamblaje. Aunque el objetivo fundamental sigue siendo la búsqueda de eficiencia a través de la reducción en los costos laborales, la forma en que dicha estrategia se concreta cambia y esto puede implicar a su vez transformaciones en el desarrollo del propio sector. Algunos autores señalan que la evolución hacia este tipo de pedidos frente a los de meros ensamblaje constituye una oportunidad para lograr una mayor integración vertical de la industria mediante el desarrollo de sectores conexos y de vínculos intersectoriales desapareciendo así algunas de las principales limitaciones que tradicionalmente se le han asignado a la actividad maquiladora²⁰².

También se considera que la aprobación de la CBTPA supone un incentivo para avanzar en dicho proceso. Existen dos elementos que limitan las posibilidades de establecer una valoración sobre la misma: el poco tiempo transcurrido desde la aprobación de dicha ley y la contracción de la demanda estadounidense que comenzó poco después de que entrara en vigor y que ha reducido sus posibles efectos. A pesar de estos dos aspectos se pueden avanzar algunas valoraciones sobre las posibilidades que abre para el sector²⁰³.

En este marco, se analizan a continuación las implicaciones de estos dos cambios: el que está teniendo lugar en las estrategias de las empresas maquiladoras en Guatemala y el que surge como consecuencia de la entrada en vigor de la CBTPA, aspecto relacionado con uno de los factores de localización fundamentales para el desarrollo de esta industria como es el del acceso al mercado de EEUU. Ambos aspectos están íntimamente relacionados y su aparición responde a la propia dinámica internacionalizadora del sector, dinámica que viene marcada por los intereses de las ET

²⁰¹ Los vínculos intersectoriales se plantean en el sentido de un efecto de arrastre que posibilite la integración vertical de la industria. Ésta se considera positiva porque favorece, al menos en teoría, la disminución de las importaciones de insumos (telas fundamentalmente) y la incorporación de actividades de mayor valor agregado.

²⁰² En un análisis similar para el caso mexicano Bair (en Dussel, 2001a: 74) señala que “el paquete completo se relaciona con una fabricación integrada de mayor valor agregado y con mejores oportunidades para realizar escalamientos industriales; mediante esta producción es posible promover un incremento superior en el desarrollo que el generado con el viejo modelo de la maquila”

²⁰³ De cara a un futuro hay que tener en cuenta que estas valoraciones quedan sujetas a la forma en que se desarrollen los acontecimientos tras la enmienda aprobada por el Senado estadounidense en Julio del 2002 por la que podrían quedar eliminados algunos de los beneficios establecidos en la CBTPA.

(fundamentalmente estadounidenses) centradas, cada vez más, en la distribución. Para profundizar en estas cuestiones en términos de sus implicaciones en el desarrollo de vínculos intersectoriales se analiza qué es el paquete completo, cual es su importancia para el sector y qué implicaciones tiene para la integración vertical de la industria.

6.3.1.1 *El paquete completo: ¿una forma de integración vertical?*

El “paquete completo” es un tipo de contrato por el que una de las partes, el proveedor, se compromete a entregar al cliente un artículo de vestuario listo para la venta a partir de los requerimientos establecidos por el cliente.

El proveedor queda a cargo de toda las actividades relacionadas con la elaboración del artículo: compra de la tela, corte, cosido, lavado, etiquetado, etc. Sin embargo, esto no significa que dicho artículo sea elaborado en su totalidad por el proveedor de paquete completo. De hecho se podría dar el caso en el que el proveedor no produjese él mismo nada de la prenda, sino que lo subcontratara a terceros agentes actuando como mero intermediario. Otro caso, más frecuente en el panorama actual del sector en Guatemala, es que el proveedor de paquete completo siga encargándose de las operaciones de ensamblaje y contrate a terceros el resto de las operaciones y suministros.

Los elementos necesarios para la producción de paquete completo que se extienden más allá del ensamblado incluyen la compra y financiamiento de telas e insumos, diseño, marcado y corte, y operaciones de posensamblado como el etiquetado, empaquetado de artículos listos para la venta y preparación para los centros de distribución. Es probable que no en todos los casos en los que se habla de proveedores de paquete completo en Guatemala se estén incluyendo todas estas operaciones, lo que implicaría hablar de una especie de “semi” paquete completo. A diferencia de lo que ocurre con los proveedores asiáticos, quienes ya se hacen responsables también del diseño e incluso de la marca, en Guatemala existen hasta el momento dificultades (fundamentalmente falta de mano de obra calificada) para que los llamados proveedores de paquete completo se encarguen también de estas operaciones. La tendencia es, sin embargo, a asumir dichas actividades.

El paso de ser mero ensamblador a ser proveedor de paquete completo supone un cambio sustancial desde la perspectiva del empresario. Efectivamente, aunque pasar de ser ensamblador a ser suministrador de paquete completo no tiene porque suponer grandes alteraciones en la estructura física de la fábrica, sí implica la necesidad de desarrollar redes interempresa que permitan crear una cadena de proveedores (Bair, en Dussel, 2001a: 67). Una de las variables de la gestión empresarial que más se modifica con respecto al modelo de ensamblaje tradicional es la del financiamiento. Para las

actividades de ensamblaje el nivel de financiamiento requerido por una empresa, incluso si ésta era grande, es muy bajo debido a que la inversión inicial requerida es baja. En el caso del proveedor de paquete completo el nivel de financiamiento necesario para la compra de telas y otros insumos, la adquisición de nueva tecnología, etc. es mucho mayor. Bair (Ibíd.: 82) señala que es precisamente el financiamiento uno de los principales obstáculos con los que se encuentran las empresas maquiladoras, sobre todos las medianas y pequeñas a la hora de aceptar pedidos de paquete completo, ya que en el caso de pedidos grandes, la compra de la tela puede llegar a suponer cantidades cercanas a un millón de dólares.

Además de las necesidades de capital, ser proveedor de paquete completo exige un buen conocimiento de los distintos proveedores de insumos que hay en el mercado. También el manejo de técnicas que permitan la organización de los distintos procesos a llevar a cabo y la combinación de todos los elementos, tratando de evitar costes asociados a tiempos muertos y al almacenamiento de los artículos (metodología *Justo a tiempo*).

A partir de la definición dada de paquete completo se puede entender que el incremento en este tipo de pedidos no implica necesariamente que se esté evolucionando hacia una mayor integración vertical de la industria. El que las empresas desarrollen pedidos de paquete completo no implica que todas las operaciones a que dan lugar dichos pedidos se lleven a cabo en las fábricas de la propia empresa o incluso dentro de un mismo país. El paquete completo puede llegar a suponer simplemente un tipo de actividad, más comercial y logística que manufacturera. El avance hacia una mayor integración vertical dependerá de que las operaciones añadidas a las que realizaba la maquila tradicional se realicen o no dentro del país. Esto afecta a operaciones previas al ensamblado, la fabricación y corte de las telas y a operaciones posteriores al ensamblado como lavado y teñido.

Por poner un ejemplo, un proveedor de paquete completo de Guatemala puede comprar la tela a un fabricante asiático, cortarla y coserla en su fábrica, lavar y empaquetar en Honduras y desde allí exportarla a EEUU. En este caso, en Guatemala se seguirían realizando sólo las operaciones básicas de ensamblado, aunque toda la operación estuviera dirigida por un empresario guatemalteco. Hablar de integración vertical dentro de la industria del vestuario en Guatemala implicaría que la fabricación de las telas y el lavado y empaquetado se realizarían por empresas ubicadas en el mismo país.

Es cierto que el paquete completo puede proporcionar mayores facilidades para avanzar hacia un proceso de integración de la industria, pero el paso no es en absoluto automático. Hay una serie de elementos que son claves para entender las dificultades del paso de paquete completo a integración vertical: la ausencia de un volumen de pedidos

que permita rentabilizar el desarrollo de nuevas fábricas, la posibilidad de importar telas de terceros países más baratas, la falta de capacidad financiera para desarrollar determinadas actividades que requieren de una inversión considerable, la mayor facilidad para adaptarse a los cambiantes requerimientos del cliente comprando y no fabricando (especialmente teniendo en cuenta el ritmo cada vez más rápido de cambio en las modas), etc.

6.3.1.2 *Importancia del paquete completo y de la integración vertical.*

- ANTECEDENTES

La evolución hacia paquete completo de los países tradicionalmente ensambladores ha sido posible gracias a los cambios experimentados en la cadena de producción-comercialización. Estos han implicado a su vez cambios en las estrategias de los fabricantes. La actividad de los empresarios de la industria textil-confección en países como EEUU se ha venido centrando cada vez más en la parte final de la cadena -la comercialización y distribución al consumidor final- cediendo así terreno en la fase relativa a la producción, desde la fabricación de las telas (e incluso más atrás, desde el diseño y el patronaje) hasta el empaquetado del producto y su preparación para la venta.

Esta situación comenzó a ser aprovechada por los proveedores de ensamblaje de los países asiáticos, transformando su producción hacia el paquete completo mediante sistemas regionales de producción integrada. Así, los proveedores de paquete completo de países como Taiwan, Hong Kong o Corea del Sur suelen trabajar con telas fabricadas en algún país asiático y desarrollan el paquete a través de sistemas regionales integrados, aprovechando los diferenciales en el coste de la mano de obra (Mortimore, 1999: 122). Más tarde, la firma del TLCAN permitió a los empresarios mexicanos comenzar una evolución en esa misma dirección a través de una mayor integración con la industria textil de EEUU²⁰⁴.

Mientras en Centroamérica y Caribe la industria de la confección se desarrolla impulsada por el régimen de producción compartida. Dadas las restricciones en cuanto a la procedencia de la tela utilizada, este régimen ha favorecido la expansión de una actividad puramente de ensamblaje jugando un papel contradictorio para las economías de estos países. Por una parte, se favoreció el surgimiento de una incipiente industria del vestuario, pero, por otra parte, estos mismos mecanismos, se han convertido en un corsé

²⁰⁴ Existen diferencias considerables entre el modelo asiático y el mexicano. Dos de las más destacables son la mayor dependencia de la economía estadounidense y la falta de una integración de la industria a nivel regional en el caso mexicano.

que dificulta la propia evolución de esta industria hacia otra más integrada y de mayor valor agregado (Mortimore, 1999: 23). Esta contradicción ha estado siempre presente, sin embargo, en el periodo reciente ha comenzado a adquirir mayor importancia. Esto se debe a la competencia con México y los países asiáticos así como a las nuevas exigencias de los clientes estadounidenses. Estos demandan, cada vez más, la modalidad de paquete completo sin importarles el origen de los insumos mientras que exista una buena relación calidad-precio.

El mecanismo de producción compartida ha tenido un efecto perverso ya que ha obligado a los países de la región a la utilización de telas estadounidenses que en su mayoría resultan más caras que las asiáticas. Sin la existencia de este mecanismo los productos de la región, incluidos los elaborados bajo el sistema de paquete completo no podrían competir frente a los asiáticos, ya que en muchos casos no sólo la mano de obra es más barata sino que también lo es la tela. Según información suministrada por empresarios del sector incluso con los mayores aranceles que tienen que pagar los productos cuando no han utilizado tela estadounidense, algunos artículos resultan ser más baratos si se emplean telas asiáticas²⁰⁵. La única limitación en este sentido es la existencia de cuotas, situación que previsiblemente cambiará a partir del 2005 obligando a los empresarios a establecer contactos con proveedores asiáticos para mantener su competitividad.

La forma en que esta situación se vaya desarrollando va a depender de cómo se resuelva la contradicción a la que se aludió en el apartado 7.1. Por una parte están los intereses de los empresarios textiles de EEUU que desean que se siga favoreciendo y protegiendo la producción compartida. Por otra existe la necesidad de hacer frente a la competencia asiática y favorecer a la vez los intereses de los distribuidores derivando hacia sistemas de paquete completo. La aprobación del CBTPA supuso un paso a favor de la segunda tendencia, aunque actualmente existe cierta incertidumbre tras la aprobación de la enmienda ya citada.

El CBTPA abarata el coste de utilización de telas estadounidenses y regionales (siempre que utilicen hilo importado de EEUU). Esto puede favorecer la elaboración de paquetes completos sin tener que utilizar insumos asiáticos, mejorando sus competitividad y con ventajas en cuanto a los tiempos, dada la proximidad de los distintos proveedores. Además, puede facilitar la operación, especialmente a los proveedores nacionales o

²⁰⁵ Según un empresario proveedor de paquete completo el precio de una yarda de tela estadounidense es 2,30 US\$, mientras que el de la tela China es de 1,91. El impuesto que tiene que pagar por la tela si ésta no procede de EEUU es de 17-19%, con lo cual el coste total de utilizar tela China es de 2,26-2,23 US\$ por unidad de yarda. (Entrevistas realizadas durante Agosto-Noviembre del 2001).

estadounidenses a los que les puede resultar más fácil y rápido negociar con fabricantes de tela de este país o incluso con fabricantes locales. Por tanto, el CBTPA puede ayudar a los proveedores de paquete completo de Guatemala en términos de costes y de tiempo, siempre que se utilicen insumos en su mayoría de origen estadounidense. También se permite un cupo para la producción total de playeras (camisetas) con tela regional pero elaborada a partir de hilo estadounidense.

Algunas de las citadas reducciones de costes pueden no ser suficientes para hacer frente a la competencia asiática. Esto se refleja en el hecho de que los empresarios guatemaltecos consultados que están evolucionando hacia paquete completo lo están haciendo en su mayoría con telas importadas de países asiáticos y hasta el momento apenas es significativa la utilización de las telas producidas en la región. Este tipo de paquete completo que utiliza tela de fuera de la región -y que es el que más se viene desarrollando en Guatemala- ha quedado fuera de las reducciones arancelarias.

Además de estas cuestiones, quedan pendientes otra serie de obstáculos con los que se encuentran algunos empresarios, especialmente los nacionales y que ya se han señalado anteriormente (financiamiento, conocimiento de proveedores, experiencia, etc.). El aporte del CBTPA en este sentido es indirecto: los beneficios comerciales otorgados pueden aumentar el interés de ciertos empresarios estadounidenses en la región y favorecer así iniciativas para llevar a cabo alianzas estratégicas entre clientes y proveedores que ayuden a superar estas dificultades. Hasta el momento este tipo de iniciativas apenas se ha desarrollado, aunque distintos inversores hayan mostrado interés.

Algunos empresarios han apuntado como un obstáculo fundamental para dar el salto a la producción de paquete completo, y tomar para ello determinadas decisiones de inversión, la inestabilidad del mercado estadounidense:

“A uno no le importaría montar departamentos de diseño y patronaje si el mercado fuera más estable; porque si el consumo en EEUU se cae ¿qué hago con esos departamentos?”²⁰⁶

²⁰⁶ Entrevista realizada en Septiembre 2001.

Tabla 6.24. Resumen: programas de acceso al mercado de EEUU

Programa/Nivel de acceso	Ensamble	Corte	Tela	Hilaza	Hilo coser	Impuestos	Cuotas
806 (límite específico SL)	Guatemala	C. O.	C. O.	C. O.	C. O.	100% FOB	SL
807	Guatemala	EE. UU	C. O.	C. O.	C. O.	100% VA	Libre
807* (nivel de acceso garantizado GAL)	Guatemala	EE. UU	EE. UU	C. O.	C. O.	100% VA	GAL
807 A+	Guatemala	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	C. O.	Libre	Libre
809	Guatemala	Guatemala	EE. UU.	EE. UU.	EE. UU.	Libre	Libre
Tela regional tejido de punto	Guatemala	Países CBI	Países CBI	EE. UU	C. O.	Libre	Libre
Cupo de playera de punto	Guatemala	Países CBI	Países CBI	EE. UU.	C. O.	Libre	Libre

C. O. : cualquier país de origen

Fuente: VESTEX

La eliminación de estas restricciones es vital para poder avanzar hacia una mayor integración de la industria. Operaciones como la fabricación de las telas y su corte deben poderse realizar en los países de la región sin que por ello se limite su acceso al mercado estadounidense.

- PAQUETE COMPLETO

¿Cuál es la situación particular de Guatemala en este proceso de cambio hacia operaciones de paquete completo? El caso de Guatemala es paradigmático. En la actualidad es uno de los países de Centroamérica que más ha avanzado en la evolución hacia paquete completo. Esto se debe fundamentalmente a la alta participación de capital coreano entre los inversores del sector. Dentro de este capital coreano se pueden distinguir fundamentalmente dos tipos de fábricas con estrategias diferentes: un grupo más reducido de fábricas grandes con alta participación en la producción y otro grupo más numeroso de fábricas medianas y pequeñas con volúmenes de producción más bajos. Las primeras suelen ser filiales de grandes ET y son las que han optado por derivar hacia estrategias de elaboración de paquete completo tratando de generar ventajas competitivas no sólo en costes sino también en rapidez de respuesta a los cambios del mercado estadounidense. En la mayoría de las ocasiones los contratos han sido firmados por la casa matriz de quien reciben las instrucciones y los contactos necesarios para llevarlos a cabo. Las empresas medianas y pequeñas siguen estando especializadas en operaciones de ensamblaje en muchos casos subcontratadas por las grandes fábricas.

La experiencia proporcionada por las grandes ET coreanas ha permitido a sus filiales establecidas en Guatemala ser pioneras en la región en el desarrollo de paquete completo. Esto constituye una ventaja para ellas pero también para el resto de empresarios guatemaltecos, siempre y cuando se de una transferencia de conocimientos dentro del sector. Hasta ahora la modalidad de paquete completo que han desarrollado las empresas coreanas en Guatemala ha surgido bajo el amparo de sus casas matrices

aprovechando la estructura de vínculos que estas ya tenían con proveedores asiáticos. De ahí que, en estos paquetes, normalmente la tela utilizada sea de procedencia asiática. La dependencia con respecto a la casa matriz es tal que incluso les queda prohibido negociar directamente con los clientes (STICHT, 2001). La razón es que las grandes casas matrices coreanas tienen un mayor poder de negociación.

Si observamos los datos que aparecen en las tablas siguientes (Tabla 6.25 (valores absolutos), Tabla 6.26 (porcentajes) y Tabla 6.27 se ve claramente que Guatemala es uno de los países de la región que tradicionalmente ha tenido una menor participación de exportaciones bajo el régimen de producción compartida y un menor contenido estadounidense en las exportaciones de vestuario. Esta característica se intensifica en los últimos cinco años. La razón se encuentra precisamente en las operaciones realizadas por las empresas coreanas que utilizan de forma significativa insumos de origen asiático.

Aunque no se pueda equiparar totalmente el volumen de las importaciones que no entran bajo el régimen de producción compartida con el de contratos de paquete completo este dato sí da una idea aproximada de la importancia del mismo en cada país. En una proporción cada vez mayor las empresas que no cumplen los requisitos de la producción compartida es porque están elaborando pedidos de paquete completo que resultan ser más competitivos utilizando telas asiáticas.

Tabla 6.25. Industria de la Confección: importaciones de EEUU para consumo: total, producción compartida y contenido estadounidense de la producción compartida (millones de US\$)

<u>País</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>
<u>Importaciones totales</u>						
Costa Rica	756	706	844	827	822	825
El Salvador	583	721	1.052	1.170	1.328	1.600
Guatemala	691	809	976	1.150	1.234	1.484
Honduras	919	1.220	1.661	1.875	2.196	2.415
Nicaragua	74	142	182	232	277	337
Total CA	3.023	3.598	4.715	5.254	5.857	6.661
México	2.658	3.663	5.140	6.586		
Rep. Dominicana	1.744	1.762	2.223	2.349	2.307	2.383
<u>Importaciones bajo régimen de producción compartida</u>						
Costa Rica	670	646	793	791	798	755
El Salvador	477	588	894	1.006	1.158	1.279
Guatemala	520	579	651	706	647	663
Honduras	675	970	1.362	1.586	1.859	1.813
Nicaragua	18	33	44	67	79	96
Total CA	2.360	2.816	3.744	4.156	4.541	4.606
México	2.331	3.033	4.204	5.187	5.417	5.072
Rep. Dominicana	1.565	1.601	2.060	2.154	2.161	2.067
<u>Contenido estadounidense de las importaciones bajo producción compartida</u>						
Costa Rica	443	444	529	524	528	503
El Salvador	260	332	533	580	684	755
Guatemala	258	275	298	305	251	237
Honduras	479	688	972	1.130	1.317	1.260
Nicaragua	8	14	27	47	54	61
Total CA	1.448	1.753	2.359	2.586	2.834	2.816
México	1.637	2.120	2.849	3.368	3.198	2.869
Rep. Dominicana	989	2.120	2.849	3.368	1.373	1.269

Fuente: USITC

Tabla 6.26. Industria de la Confección: importaciones de EEUU para consumo: total, producción compartida y contenido estadounidense de la producción compartida (porcentajes)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Producción compartida como porcentaje de las importaciones totales de vestuario						
Costa Rica	88,62	91,50	93,96	95,65	97,08	91,52
El Salvador	81,82	81,55	84,98	85,98	87,20	79,94
Guatemala	75,25	71,57	66,70	61,39	52,43	44,68
Honduras	73,45	79,51	82,00	84,59	84,65	75,07
Nicaragua	24,32	23,24	24,18	28,88	28,52	28,49
Total CA	78,07	78,27	79,41	79,10	77,53	69,15
México	87,70	82,80	81,79	78,76	--	--
Rep. Dominicana	89,74	90,86	92,67	91,70	--	--
Porcentaje de contenido estadounidense en las importaciones bajo producción compartida						
Costa Rica	66,12	68,73	66,71	66,25	66,17	66,62
El Salvador	54,51	56,46	59,62	57,65	59,07	59,03
Guatemala	49,62	47,50	45,78	43,20	38,79	35,75
Honduras	70,96	70,93	71,37	71,25	70,84	69,50
Nicaragua	44,44	42,42	61,36	70,15	68,35	63,54
Total CA	61,36	62,25	63,01	62,22	62,41	61,14
México	70,23	69,90	67,77	64,93	59,04	56,58
Rep. Dominicana	63,19	63,02	62,82	63,05	63,56	61,39

Fuente: cálculos propios a partir de la información de la tabla anterior

Tabla 6.27. Industria de la confección: producción compartida como porcentaje de las importaciones totales de vestuario 1989-1994

País	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Costa Rica	77,4	77,3	82,8	81,5	83,2	85,7
El Salvador	78,6	75,9	84,4	78,3	73,7	76,1
Guatemala	61,1	62,0	67,8	70,5	77,0	75,0
Honduras	78,2	77,9	73,1	67,7	65,9	69,5
México	86,8	86,6	87,7	87,6	88,7	90,8
Rep. Dominicana	83,2	80,6	83,4	83,6	83,9	86,1
Porcentaje medio	77,55	76,72	79,87	78,20	78,73	80,53

Fuente: USITC

Otra información que puede servir para aproximarnos a la importancia del paquete completo en la producción de vestuario en Guatemala se refiere a los datos relativos a la utilización de cuotas GAL (Nivel de Acceso Garantizado, Guaranteed Access Limit) y SL (Límite específico, Specific Limit), así como el número de empresas que en la actualidad están trabajando paquete completo.

Empezando por esto último, según información proporcionada por la Korean Overseas Trade Promotion Association, (KOTRA) de la Embajada de Corea en Guatemala, aproximadamente unas 50 empresas en Guatemala han desarrollado alguna vez

contratos de paquete completo. De éstas, las dos terceras partes son coreanas, refiriéndonos en la mayoría de los casos a empresas de tamaño medio (entre 300 y 700 empleados) y grandes de más de 700 empleados. El hecho de que estas empresas figuren como proveedoras de paquete completo no significa que toda su actividad, ni siquiera la mayoría de ella sea de este tipo. Empresarios coreanos y guatemaltecos entrevistados coincidieron en señalar que, en el momento en que se realizaron las entrevistas (agosto-noviembre del 2001), el porcentaje de paquete completo no era muy elevado pero que había una clara tendencia hacia ese tipo de producción. Aun así, en la mayoría de los casos se sigue combinando con 807 (mero ensamblaje) siendo el tipo de producción que ocupa todavía una parte mayoritaria de los pedidos.

En cuanto al grado de utilización de las cuotas hay que distinguir primeramente entre las cuotas SL y las cuotas GAL. A continuación se detallan las diferencias entre unas y otras pero conviene destacar que la fundamental hace referencia al origen del tejido:

Cuotas Límites Específicos: SL

- Son absolutas
- Pueden ser negociadas bilateralmente

Pueden ser impuestas unilateralmente

- Aumentan un porcentaje natural anual del 6% de acuerdo a la OMC, a través del Órgano de Supervisión de Textiles
- La tela puede ser de cualquier país

Cuota Nivel de Acceso Garantizado (GAL)

- Son niveles de acceso especiales y relativamente altos
- El país debe ser miembro de la iniciativa de la Cuenca del Caribe
- El exportador de la prenda debe probar que esta fue tejida y cortada en los EEUU
- El importador de la tela debe ser el mismo exportador de producto terminado
- Permite la incorporación de materiales y adornos hasta un 25% del país exportador de la tela y libre de impuestos
- Se paga arancel únicamente sobre el valor agregado en el exterior

Según datos de VESTEX (años 1997-1999) en los principales productos de exportación el grado de utilización de las cuotas SL viene siendo superior al 90% en la mayoría de las categorías. Por el contrario, para las mismas categorías el grado de utilización de las cuotas GAL no suele superar el 50% (con la excepción de la categoría 347/348 (pantalones de algodón) que tiene un grado de utilización del 96 y 90% para SL y GAL respectivamente en el año 1999). El ejemplo más significativo es el de la partida 443 (trajes de lana para hombre) que tiene un grado de utilización de la cuota SL del 95-99% en los últimos 3 años y por contra de la cuota GAL el grado de utilización es cero.

El que las cuotas SL se estén aprovechando más que las cuotas GAL es un claro reflejo de la mayor competitividad de las telas asiáticas. En algunos casos los menores precios de estas telas no llegan a ser compensados con la reducción de aranceles que supone, en la categoría GAL, pagar impuestos sólo por el valor agregado.

Esta situación pone de manifiesto el constreñimiento que sufre la industria de Guatemala como consecuencia del sistema de cuotas. Existe un potencial de crecimiento en algunos sectores que no puede ser aprovechado. Además, Guatemala es uno de los países de la región con mayor número de productos sujetos a cuotas.

Aunque no es mucho el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del CBTPA (1 de octubre de 2000) es posible proporcionar algunos datos que permitan analizar los efectos que ha tenido hasta el momento. En la Tabla 6.28 se recoge la evolución de las importaciones de EEUU hasta septiembre de 2002. En dicha tabla se aprecia que Guatemala es uno de los países que resultó más dinámicos hasta el año 2001 experimentando en el periodo 1999-2001 la mayor tasa de crecimiento junto con Nicaragua. Desde principios de 2002 las exportaciones han venido experimentando una contracción significativa en todas los países con tasas de variación negativas en la mayoría de ellos²⁰⁷.

²⁰⁷ Esta contracción ya se venía experimentando desde mediados de 2001 pero con niveles mucho menores de los que alcanzó a partir de septiembre de ese mismo año y, sobre todo, desde principios de 2002.

Tabla 6.28. Industria de la confección: importaciones de EEUU (millones de US\$), 1999-2001

País	1999	2000	2001	Variación 99-00	En-Sept 2001	En-Sept 2002	Variación 00-01
Costa Rica	822,2	825,4	771,3	-6,2	580,4	540,6	-6,8
El Salvador	1.328,3	1.600,2	1.633,8	22,9	1.225,7	1.233,9	0,6
Guatemala	1.234,3	1.484,5	1.615,1	30,8	1.267,7	1.238,3	-2,3
Honduras	2.195,7	2.415,0	2.437	10,9	1.838,9	1.820,9	-1
Nicaragua	277,1	337,3	380,2	37,2	304,4	321,6	5,6
R. Dominicana	2.307,3	2.383,4	2.230	-3,3	1.685	1.566,6	-7

Fuente: USITC y elaboración propia

De acuerdo con los datos que se reflejan en la tabla anterior, podríamos pensar que el CBTPA supuso un cierto impulso a la actividad de confección, especialmente en Guatemala, durante los meses posteriores a su entrada en vigor. Desde mediados finales del año 2001 este impulso ha sido contrarrestado por el efecto negativo ejercido por la contracción de la demanda estadounidense. De acuerdo con los datos de la Tabla 6.29 el total de exportaciones bajo el régimen CBTPA adquiere una importancia significativa en el año 2001 (más del 50% en todos los países salvo Guatemala y Nicaragua). Sin embargo, algunas de las partidas que se incluyen dentro de este régimen siguen acogiendo operaciones puramente de ensamblaje, que son además las que representan una mayor proporción. Por tanto, teniendo en cuenta también los datos que aparecen en la tablas anteriores, se puede apreciar la importancia que todavía tienen las operaciones de ensamblaje.

Entre los países de Centroamérica, Guatemala (después de Nicaragua) es el que hasta el momento refleja un porcentaje menor de participación de las exportaciones bajo CBTPA. Esto sugiere que apenas se está alterando la tendencia tradicional de utilización de telas asiáticas. Además, refleja que el paquete completo sigue cobrando importancia en la industria guatemalteca independientemente del proceso de avance hacia una mayor integración vertical.

Tabla 6.29. Industria de la Confección: producción compartida y CBTPA en 2001 (millones de US\$)

País	Total Importaciones	Producción compartida ¹	Total CBTPA (a+b+c+d+e)	Ensamble ² (a)	Corte+Ensamble ³ (b)	Telas regionales ⁴ (c)	Playeras ⁵ (d)	Brasieres ⁶ (e)
Costa Rica: - Totales	748,7	320,7	406,8	333	41,6	2,6	0,11	--
- Porcentaje ⁷	100	42,8	54,3	44,5	5,5	0,3	0,01	
El Salvador: - Totales	1.612	454,1	934,5	574,8	244,8	70,8	44,4	23,7
- Porcentaje	100	28,2	58	35,7	15,2	4,4	2,7	1,5
Guatemala: - Totales	1.604	359,2	420,5	154,4	215	37,6	9,2	0,23
- Porcentaje	100	22,4	26,2	9,6	13,4	2,3	0,6	0,01
Honduras: - Totales	2.344	533,9	1.460,7	963,9	296,4	59	44,4	95
- Porcentaje	100	22,8	62,3	41,1	12,6	2,5	1,9	1,8
Nicaragua: - Totales	374	27	79,9	50,6	29,2	--	0,12	--
- Porcentaje	100	7,2	21,4	13,5	7,8		0,03	
R. Dominicana: - Totales	2.251	540,1	1534,9	989,3	457	11,7	9,2	58,6
- Porcentaje	100	24	68,2	43,9	20,3	0,52	0,41	2,6
Total CBI: - Totales	9.375,1	2.373,4	5.110	3.303,1	1.317,3	183	80,8	202
- Porcentaje	100	25,3	54,5	35,2	14,05	1,9	0,86	2,15

1 Incluye: -9802.00.8065 Prendas de vestir ensambladas en el país con tela cortada en EEUU (807)

- 9802.00.8015 Prendas de vestir ensambladas en el país con tela fabricada y cortada en EEUU (807A)

2 Incluye: - 9802.00.8044 y 9820.11.03 Prendas de vestir ensambladas en el país con tela fabricada y cortada en EEUU con hilo de EEUU (807A+). CBTPA

3 Incluye: - 9820.11.06 Prendas de vestir cortadas y ensambladas en la región con tela e hilo de EEUU (809). CBTPA

- 9820.11.18 Prendas de vestir cortadas y ensambladas en la región con tela e hilo de EEUU (809). CBTPA

4 Incluye: 9820.11.09 Prendas de vestir de punto fabricadas con telas regionales o de EEUU con hilos estadounidenses. CBTPA

5 Incluye: 9820.11.12 Playeras realizadas con tela regional e hilos estadounidenses (CBTPA)

6 Incluye: 9820.11.15 Brasieres cortados y ensamblados en EEUU y un país de la CBI

7 Todos los porcentajes están calculados con respecto a las importaciones totales

Fuente: OTEXA

- INTEGRACIÓN VERTICAL

Al margen de lo señalado hasta ahora en el análisis sobre la importancia del paquete completo, se pueden tener en cuenta otros indicadores específicos que permitan un mayor conocimiento sobre el grado de integración vertical que se está dando en la industria de la confección. En particular se puede atender a dos tipos de indicadores: aquellos relacionados con la incorporación de telas fabricadas en el país en la producción de las prendas y el surgimiento o la expansión de empresas relacionadas con actividades distintas al ensamblaje.

En cuanto a lo primero, la utilización de telas regionales, la evolución hasta el año 2000 (último año del que se ha podido obtener esta información) no fue muy positiva. En términos absolutos, el valor de las telas asiáticas ha pasado de 129.4 millones de US\$ en 1995 a 638.7 en el 2000; el valor de la tela estadounidense ha pasado de 280 millones a 373 y la guatemalteca de 30.7 a 29.1. En términos relativos, las telas asiáticas han pasado de representar un 29% del total de telas en 1995 a representar un 61.4% en el 2000. Las estadounidenses han pasado de un 63% a un 35.8% y las nacionales de un 7% a un 2.8% (IDC, 2001). Como se ve, la importancia de la utilización de telas asiáticas es creciente frente a la disminución de las telas de origen estadounidense. La participación de telas nacionales es decreciente, aunque en términos absolutos apenas haya habido evolución. De hecho, la propia capacidad de producción de telas en Guatemala que apenas se ha incrementado en los últimos años.

Según la información suministrada por empresarios proveedores de paquete completo, la situación con respecto a años anteriores ha cambiado poco. No han surgido nuevas fábricas dedicadas a la elaboración de telas y el único cambio ha venido por un cierto crecimiento de la capacidad instalada de las ya existentes, pero cada vez más las telas proceden de países asiáticos. Los empresarios señalaron que la mayoría de las veces elaboraban los paquetes completos con telas asiáticas. La tela nacional es de buena calidad pero más cara.

El CBTPA puede suponer una oportunidad para el desarrollo de la fabricación de telas en el país, especialmente si tenemos en cuenta que Guatemala es uno de los países de la región que cuenta con una mejor situación de partida. De acuerdo con el CBTPA 250 millones de metros cuadrados pueden ser incorporados a la producción de prendas de vestir en la región sujetos a los beneficios de la ley. Según estimaciones de Arce y Gitli (2000a) en la región se venían utilizando un máximo de 150 millones de metros cuadrados de tela regional, lo cual implica que existe un margen para la expansión del sector, sobre todo si esta cuota de 250 millones se incrementa en un 16% anual tal y como ha sido establecido.

La cuestión aquí radica en que las inversiones en fábricas de tela no son negocios “tan fáciles” como los de la maquila tradicional²⁰⁸ y que la competencia asiática es muy fuerte en este sentido, tanto que compensa los menores aranceles pagados por la tela regional. La exigencia de utilizar hilo estadounidense, pese a resultar más caro, no favorece la competitividad de las telas regionales.

Por tanto, la expansión de esta actividad, que resultaría beneficiosa para el país en términos de empleo e inversión, se encuentra con importantes dificultades, entre otras la política comercial de EEUU que plantea restricciones a la misma. Aunque la CBTPA abre ciertas posibilidades de integración y evolución hacia procesos con mayor valor agregado, su alcance para el futuro es limitado e incierto tras la aprobación de la citada enmienda. Van a ser determinantes las actitudes de empresarios estadounidenses que decidan hacer alianzas con empresarios locales y deslocalizar actividades de fabricación de telas hacia estos países. La situación de Guatemala en este aspecto puede ser hasta cierto punto ventajosa por la presencia de empresas coreanas y por una mayor tradición en la fabricación de telas.

Un último obstáculo importante para la expansión de estos nuevos sectores es la estrechez de los mercados nacionales que dificulta rentabilizar las inversiones. Esto obliga a tener una orientación fundamentalmente exportadora, lo cual resulta una limitación debido a la existencia de determinadas cuotas. A causa de esta limitación es probable que el proceso de integración se desarrolle más a nivel regional que nacional.

Desde un punto de vista estadístico (ver Tabla 6.29) se puede apreciar como el avance hacia un proceso de integración bajo el CBTPA no es todavía muy significativo. Para ello hay que fijarse en la importancia de operaciones que incluyan además del ensamblado, al menos el corte y mejor aún, la utilización de telas regionales. Los países en los que estas actividades son más significativas son El Salvador, Guatemala y Honduras con participaciones del 15 el 13 y el 12% respectivamente para el caso de operaciones que incluyan el corte (sobre la base de telas estadounidenses). Las confecciones de prendas a partir de la utilización de telas regionales (no tienen porque ser específicamente de cada uno de los países) es de 4,4, 2,3 y 2,5 respectivamente. En algunos casos se trata de operaciones que ya se realizaban de esta manera pero que ahora han quedado bajo el paraguas del CBTPA. Por ello, es más fácil su registro.

²⁰⁸ “Otro obstáculo que podría estar disminuyendo el esfuerzo de montar nuevas instalaciones de tejido de punto en la región es la elevada inversión de capital requerida para construir fábricas de tejeduría de punto, teñido y acabado. Tales desembolsos pueden sumar decenas de millones de dólares en comparación con las decenas de miles de dólares requeridas para poner en marcha una fábrica de confección. Además, a menudo el rendimiento de la inversión en una fábrica textil no es tan rápido ni tan atractivo como el de una nueva fábrica de confección” (Bobbin Magazine, Septiembre-Octubre 2001).

Además de las cuestiones relacionadas con la fabricación de las telas hay también otro tipo de actividades distintas al ensamblado tradicional que se requieren para la elaboración de un pedido de paquete completo y que pueden suponer una mayor integración vertical de la industria. Este tipo de servicios conexos son el lavado, teñido, acabado e incluso el diseño. Fundamentalmente los tres primeros ya están siendo incorporados en los pedidos de paquete completo. La ventaja de este tipo de servicio es que es más proclive a que se desarrollen localmente y que son actividades que generan mayor valor añadido y un empleo de mejor calidad que el relacionado con el ensamblaje. Aunque hasta el momento la capacidad instalada en Guatemala en este tipo de servicios no es muy alta, el sector se halla más desarrollado que en otros países de la región. La propia USITC así lo hace constar en un informe relativo al impacto de la CBTPA en el que se señala a Guatemala como el país con más potencial para el desarrollo de estos sectores conexos (USITC, 2001). En general se puede considerar que hay más probabilidad de inversiones en operaciones relacionadas con el lavado, el tinte, acabados, etc. que en la fabricación de telas.

En resumen, la evolución hacia paquete completo se puede considerar una realidad ya en marcha por la que están avanzando algunos empresarios de la región desde hace unos años, pero el proceso de integración vertical presenta más dificultades. El desarrollo de vínculos intersectoriales que ejerzan un efecto de arrastre en la economía ha sido realmente escaso hasta el momento. La limitación en el acceso al mercado de EEUU constituye el obstáculo más importante. Existen otros relacionados con los volúmenes de inversión requeridos para montar fábricas de telas y otras operaciones necesarias distintas al ensamblado, como el acabado, la logística o la consultoría. Además las propias estrategias de las ET basadas en la búsqueda de costes laborales más bajos frena la estabilidad necesaria para emprender negocios de mayor envergadura. Hasta el momento, la industria de la confección sigue estando centrada mayoritariamente en procesos de ensamblaje a través de la utilización de insumos importados. No hay diferencias en las estrategias adoptadas por las empresas de distinta nacionalidad en cuanto a la incorporación de insumos importados ya que participan de forma muy similar en las estrategias de integración de la producción mundial desarrolladas por las grandes ET. En definitiva, esto es coherente con lo expuesto en el capítulo 3. En él se hacía referencia a la propensión importadora y al escaso desarrollo de vínculos intersectoriales presente en las estrategias de búsqueda de eficiencia e integración de la producción a nivel mundial.

6.3.2. Exportaciones

Desde los tradicionales análisis sobre el subdesarrollo en América Latina, la inserción externa se ha identificado como uno de los principales problemas de las economías de la

región (Marinho, 1989). Tras la crisis de la deuda, los cambios hacia políticas de orientación exportadora (las llamadas teorías del desarrollo hacia fuera) ponen el acento precisamente en la necesidad de mejorar la competitividad de las economías en el plano internacional (Bekerman y Sirlin, 1995: 66-67). La propuesta cepalina de transformación productiva con equidad, formulada a principios de los 90, consideraba que tal objetivo de transformación debía lograrse en el contexto de una mayor competitividad internacional. Además, era necesario un cambio en el patrón de inserción externa en el sentido de lograr una mayor diversificación productiva e incorporar exportaciones de productos más dinámicos en el mercado mundial y con mayor contenido tecnológico (CEPAL, 1990: 64). El incremento de las exportaciones permitiría generar una corriente de ingreso de divisas tan necesarias para el pago de la deuda externa.

En este contexto, se plantea la “competitividad” de ciertos países en términos salariales (entre ellos Guatemala) como una oportunidad para mejorar su inserción externa a través del desarrollo de sectores vinculados con el procesamiento de productos para la exportación. Estos productos están orientados fundamentalmente al mercado estadounidense. La existencia de bajos costes salariales y el acceso a este mercado se constituyen en los factores de localización más importantes para algunos países y se potencian a través de diversas políticas para lograr el desarrollo de los sectores orientados a la exportación.

Desde esta perspectiva, la maquila se plantea como un instrumento para mejorar la competitividad y la inserción externa. Se trata de un sector en el que la dinámica internacionalizadora ha dado pie a estrategias que junto a la mejora de la eficiencia buscan fundamentalmente el acceso a terceros mercados. Es por tanto un sector orientado a las exportaciones.

Partiendo de estos planteamientos se han realizado algunos análisis sobre los logros alcanzados (Dussel, 2001; Mortimore y Peres, 2001). De acuerdo a la propuesta hecha por Fajnzylber (1991: 50-52) la mejora de la competitividad se puede analizar a través de los conceptos de posicionamiento y eficiencia: se entiende por posicionamiento el dinamismo relativo de un rubro determinado con respecto al resto de productos que se comercializan y por eficiencia la participación relativa de un país en el comercio de un determinado producto con respecto a los demás países. A partir de estos dos conceptos se analizan las exportaciones de un determinado país lo que permite clasificarlo como país ganador o perdedor en la dinámica del comercio mundial. Buitelaar et al (1999) aplican esta metodología (aunque no en sentido estricto la definición dada por

Fajnzylber²⁰⁹) al análisis de las exportaciones de prendas de vestir de México y los países centroamericanos. Los resultados se pueden apreciar en la tabla.

Tabla 6.30. México, cuatro países centroamericanos y República Dominicana: Eficiencia y Posicionamiento

Países	Años	Eficiencia	Posicionamiento
México	1979-1988	83	64
	1989-1995	84	65
Guatemala	1979-1988	39	24
	1989-1995	93	71
El Salvador	1979-1988	8	26
	1989-1995	92	94
Honduras	1979-1988	41	24
	1989-1995	81	80
Costa Rica	1979-1988	94	38
	1989-1995	94	41
República Dominicana	1979-1988	74	60
	1989-1995	86	80

Fuente: Buitelaar et al. (1999:136)

Los análisis de Dussel (2001) y Buitelaar et al (1999) sobre la evolución de la competitividad (en términos de participación en los mercados internacionales) en los países centroamericanos les llevan a concluir sobre una mejora en este sentido como consecuencia de las especialización productiva en prendas de vestir. Buitelaar et al. (1999: 136) hablando de Guatemala, El Salvador y Honduras señala que “después de figurar entre los exportadores con peor desempeño del mundo en los años ochenta, pasaron a situarse entre los mejores. No sólo desplazaron a los competidores de los mercados de productos en que participan, sino que los grupos de productos que exportan encaran una demanda dinámica”.

Para otros autores vinculados también a la CEPAL esta mejora de la competitividad ha tenido un aporte limitado en términos de crecimiento (Mortimore y Peres, 2000: 14). Para ambos esto se debe fundamentalmente a las propias restricciones establecidas por el mecanismo de acceso al mercado estadounidense que obstaculizan el desarrollo del sector.

²⁰⁹ Buitelaar et. al (1999) plantean la competitividad como la capacidad de ganar participación en el mercado. Dussel (2001) plantea también una definición parecida aclarando que no es la visión más integral aportada por la CEPAL. Estos autores, a diferencia de Fajnzylber, se centran en valorar el proceso de inserción a los mercados internacionales sin considerar la relación de este proceso con otras cuestiones tales como la incorporación del progreso técnico o la mejora de las condiciones de vida de la población..

Además de esta cuestión ya analizada en el apartado anterior, existen otros elementos que relativizan el alcance del éxito exportador que reflejan las estadísticas de comercio exterior. Estos elementos están relacionados con el contenido tecnológico de las exportaciones y con el valor agregado de las mismas. A continuación se analiza la evolución en términos generales de las exportaciones de maquila y más adelante su contenido tecnológico y valor agregado para poder precisar mejor el alcance y significado del éxito exportador.

6.3.2.1 *El éxito exportador*

Un análisis de los datos que aparecen en la Tabla 6.31 permite constatar que efectivamente las exportaciones guatemaltecas de prendas de vestir (de acuerdo a la información suministrada por el Banco de Guatemala) han crecido y lo han hecho a un ritmo significativo. En los inicios de esta actividad a mediados de los 80, las exportaciones crecieron durante el periodo 1986-1992 a un promedio anual cercano al 60%. Desde 1993 y hasta el año 2000 aunque los ritmos de crecimiento han sido menores la media anual se acerca al 20%. Desde mediados del año 2001, las exportaciones han experimentado un ligero estancamiento como resultado de la crisis de la economía estadounidense. Los datos hasta el 2001 reflejan unos niveles de crecimiento mucho mayores que los experimentados por el total de las exportaciones lo cual se traduce en un aumento de la participación de las prendas de vestir en las exportaciones guatemaltecas que ha pasado de niveles cercanos a 0 a mediados de los 80 a un 14,6 por ciento en el año 2000, siendo la media de los cinco últimos años casi un 11,8%²¹⁰.

Si se compara con otros sectores, en particular con las exportaciones de productos tradicionales, se aprecia claramente que este aumento en la participación de prendas de vestir se ha compensando con un descenso de los llamados productos tradicionales. Esto supone una mayor diversificación de las exportaciones, desde el punto de vista del tipo de productos exportados, aunque hay que resaltar que la participación de los productos tradicionales sigue siendo todavía muy alta. La importancia de las prendas de vestir es mayor si se tiene en cuenta que representa en los últimos años niveles cercanos al 50% del total de las exportaciones de manufacturas. En 1990 la participación era de un 23%. Es decir, que el crecimiento en la participación de las manufacturas se debe fundamentalmente a las exportaciones de prendas de vestir.

²¹⁰ Las estadísticas del Banco de Guatemala no coinciden con las de la CEPAL. Se ha optado por utilizar la fuente nacional cuando se quiere comparar con otros datos que no se podían obtener de las estadísticas de la CEPAL. Por el contrario, se ha optado por esta fuente regional cuando se pretende comparar con otros países. De ahí que los datos de la Tabla 6.19 y Tabla 6.31 no coincidan.

Esta diversificación productiva no ha ido acompañada de una diversificación geográfica en cuanto al destino de las exportaciones ya que prácticamente el 100% están destinadas al mercado estadounidense, De ahí que la evolución de este sector sea tan vulnerable a acontecimientos tales como la firma del TLCAN en 1994 o la evolución de la economía estadounidense en el periodo más reciente.

Tabla 6.31. Guatemala: Exportaciones de vestuario (US\$ millones y porcentaje)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ^a
Xs totales	1.163	1.230	1.313	1.363	1.550	1.991	2.056	2.391	2.563	2.494	2.711	2.468
Xs vestuario ^b	54	87	110	125	149	183	192	236	322	308	373	393
Xs tradicionales ^c	590	540	533	574	680	1.010	895	1.078	1.110	976	1.178	953,5
Xs vestuario/Xs totales	4,6	7,1	8,4	9,1	9,6	9,2	9,3	9,9	12,6	12,0	13,7	15,9
Xs tradicionales/Xs total	50,7	43,9	40,6	42,1	43,9	50,7	43,5	45,1	43,3	39,1	43,4	38,6
Xs vestuario/Xs manufacturas	23,3	35,0	38,7	38,4	46,5	48,6	40,5	40,9	48,6	47,4	48,1	--
Xs manufacturas/Xs totales	12,4	15,1	18,0	18,7	17,4	15,9	19,4	19,9	20,6	21,8	23,8	--
VA de Xs vestuario	36	68	96	106	136	167	176	212	285	288	354	--
VA Xs vestuario/PIB ^d	0,4	0,7	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	1,2	1,5	1,6	2,0	--

a Datos preliminares

b A partir del año 1991 el Banco de Guatemala registra las exportaciones de vestuario en la Balanza de Pagos como servicios de transformación reflejando en ello sólo el valor agregado en el país²¹¹.

c Incluye café, azúcar, banano y cardamomo

d El PIB está valorado a precios corrientes

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de Guatemala y CEPAL

Este crecimiento de las exportaciones ha permitido mejorar levemente la posición de Guatemala con respecto a las importaciones de países industrializados. Tal y como se refleja en la Tabla 6.32 la participación de dicho país ha pasado de un 0,05 por ciento en 1990 a un 0.08 por ciento en 1998. Es decir, que el proceso de diversificación y cambio en el patrón exportador al que se aludía anteriormente ha permitido esa leve mejoría en cuanto a la participación en el comercio con los países industrializados. Aunque esta mejora parece insignificante (especialmente si se la compara con la experimentada por México) hay que tener en cuenta el tamaño relativo de la economía guatemalteca y los cambios experimentados por otras economías de la región latinoamericana y centroamericana en particular. Así, se aprecia que, frente a lo que ha ocurrido en países como Argentina o Brasil que han visto reducida su participación, la mayoría de economías centroamericanas la ha aumentado y dentro de ellas Guatemala se halla en una situación intermedia.

²¹¹ La forma de contabilizar dicha partida arroja algunas dudas que serán analizadas en el apartado relativo al valor agregado.

Tabla 6.32. Países seleccionados: participación de las exportaciones en el mercado de países industrializados (1985-1998)

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina	0.27	0.27	0.25	0.24	0.24	0.24	0.23	0.23	0.22
Brasil	0.02	0.93	0.90	0.92	0.9	0.86	0.83	0.82	0.83
México	1.52	1.52	1.64	0.25	2.02	2.19	2.42	2.68	2.81
Costa Rica	0.08	0.08	0.09	0.10	0.10	0.10	0.10	0.11	0.12
El Salvador	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.04	0.05	0.05	0.05
Guatemala	0.05	0.05	0.06	0.06	0.07	0.07	0.07	0.08	0.08
Honduras	0.04	0.04	0.05	0.05	0.06	0.06	0.07	0.08	0.09
Nicaragua	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02
R. Dominicana	0.09	0.09	0.10	0.11	0.12	0.12	0.12	0.13	0.14

Fuente: CAN2000 (CEPAL) en Dussel (2001: 45)

En términos de la participación específica en el mercado estadounidense de prendas de vestir (Tabla 6.33), se aprecian también ciertas mejoras. Sin embargo éstas son menores que las experimentadas por países como Honduras o El Salvador donde las tasas de crecimiento de esta actividad y de las exportaciones al mercado estadounidense en los últimos años han crecido de forma más notable. Esto está relacionado, probablemente, con la pérdida de dinamismo de inversiones coreanas y con la baja presencia en Guatemala de inversiones estadounidenses con más presencia en los otros dos países. En Costa Rica, Honduras y Nicaragua, el porcentaje de empresas estadounidenses en 1996 era de 60, 36 y 32 por ciento respectivamente sin que la situación actualmente haya cambiado de manera significativa (OIT, 1997). Las estrategias de empresas coreanas son diferentes a las de empresas estadounidenses en cuanto al origen de las telas. Esta cuestión, aunque pueda suponer una oportunidad para la elaboración de paquetes completos más competitivos, en los últimos años ha supuesto un menor crecimiento de las exportaciones guatemaltecas por la restricción de los mecanismos de acceso al mercado estadounidense.

Tabla 6.33. Estados Unidos: importaciones de confección de países seleccionados

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Costa Rica	1.64	1.82	2.05	2.12	2.05	2.09	1.85	1.89	1.65	1.57
Guatemala	0.83	1.40	1.60	1.79	1.78	1.89	2.10	2.16	2.28	2.36
Honduras	0.49	0.83	1.30	1.67	1.95	2.58	3.27	3.78	3.82	4.19
El Salvador	0.24	0.38	0.59	0.82	1.20	1.61	1.90	2.36	2.35	2.54
Nicaragua	0.00	0.00	0.01	0.04	0.09	0.20	0.37	0.41	0.47	0.53

Fuente: CEPAL (MAGIC) en Dussel (2001: 49)

Estos datos permiten constatar que aunque leve, ha habido una cierta mejora en la competitividad de las exportaciones guatemaltecas, de acuerdo a la definición dada por

Dussel. Es decir, se ha conseguido aumentar la participación en productos más dinámicos en el mercado mundial. Cabría preguntarse si la dinamicidad de las prendas de vestir en el comercio internacional está relacionado con un aumento de la demanda de dichos productos o simplemente con el propio proceso de deslocalización que expande los intercambios comerciales. Si al tratarse de un sector maduro se está ante este último caso, que es lo más probable, la mejora en la competitividad basada en la especialización en este tipo de productos estaría limitada por el propio ritmo del proceso de deslocalización.

6.3.2.2 *Limitaciones del éxito exportador*

Al margen de lo señalado en el párrafo anterior, se han mencionado otros dos aspectos que relativizan el éxito exportador alcanzado como consecuencia de la especialización en la producción de prendas de vestir.

El primero de ellos hacía referencia al contenido tecnológico de estos bienes. De acuerdo con la propuesta cepalina, la mejora en la competitividad se relacionaba no sólo con la diversificación sino también con la inclusión de productos de mayor contenido tecnológico. Este no es el caso de las exportaciones de prendas de vestir. La tecnología aplicada a este sector es sencilla y apenas se han experimentado avances significativos en los últimos años ni en el nivel de mecanización y automatización ni en la incorporación de avances tecnológicos desarrollados en otros sectores de actividad. Los avances más significativos según los propios empresarios [Buitelaar et al (1999:146)] se han dado en la organización de la producción, es decir en la utilización de métodos que permitan una mejora del rendimiento y una mayor flexibilidad.

El análisis de un grupo de empresas seleccionadas en Guatemala revela que, en la mayoría de ellas, estas mejoras se producen a través de una intensificación en los ritmos de trabajo y no tanto a través de la incorporación de mejoras tecnológicas (Entrevistas Agosto-Noviembre 2001). Camus, (1994: 145-146) plantea conclusiones similares ya que de las 21 empresas analizadas sólo nueve de ellas tenían alguna máquina automática, en concreto máquinas de punto programables, pero en todos los casos su número era bastante reducido en el total de máquinas de la fábrica (por ejemplo, en una fábrica de 1.300 máquinas, sólo 25 eran de este tipo). En general el nivel tecnológico de la maquila guatemalteca se puede calificar de sencillo siendo una de las razones que lo justifican la propia visión de los empresarios, especialmente los de origen nacional, quienes consideran que en un país como Guatemala lo que hay que aprovechar es el recurso de la mano de obra barata (Ibíd.: 146). Esta mentalidad unida a las mayores dificultades para obtener recursos financieros y a otros factores de tipo cultural

justifican que por regla general, las fábricas de capital nacional tengan un menor nivel tecnológico.

Las propias estrategias desarrolladas por las ET quienes suelen aplicar la política de "tecnología llave en mano" limita también la incorporación de progreso técnico. Esta política implica que las actividades ligadas al diseño de productos como la investigación y el desarrollo que son las que incorporan un mayor grado de complejidad tecnológica sean ajenas a la planta maquiladora (CEPAL, 1998a: 65).

Además del contenido tecnológico, para precisar el alcance del éxito exportador es necesario considerar los datos sobre el valor agregado generado por los productos exportados. En la Tabla 6.31 se aprecia como a pesar de que las exportaciones de maquila suponen entre 1990 y 2000 un promedio anual de casi el 10% de las exportaciones totales, su contribución al PIB es de sólo un 1%.

Aún siendo baja la participación en el valor agregado, es posible que esta fuera aún menor, dado que se aprecian incorrecciones en la forma en la que es contabilizado este valor agregado.

Desde un punto de vista conceptual se considera que el valor agregado o valor añadido generado por un sector de actividad es el valor nuevo generado por dicho sector. La idea que hay detrás de este indicador es la de tratar de medir sólo lo que cada unidad o sector productivo aporta de valor por sí mismo, es decir, sin incluir en dicha valoración las materias primas e insumos que utiliza para llevar a cabo su actividad productiva y que proceden a su vez de otras empresas y sectores.

En el caso de la industria de la confección, el valor agregado por una empresa que se dedica exclusivamente al ensamblaje será sólo el valor nuevo que se incorpora al producto como consecuencia de la actividad productiva que realiza la empresa, que es la costura de la prenda. No se puede incluir dentro de ese valor agregado ni la tela, ni cualquier otro insumo que la empresa adquiera a terceros y que sea utilizado para realizar la operación de costura, como por ejemplo la electricidad necesaria para el funcionamiento de las máquinas. El valor de la tela o de la electricidad ya han quedado contabilizadas como valor agregado por las fábricas textiles y por las empresas eléctricas. Si se incluyese de nuevo al calcular el valor agregado de la empresa/industria de ensamblaje se estaría duplicando el valor de estos productos.

En el ejemplo figurado que aparece en la Tabla 6.34, el valor final o valor al que la fábrica de ensamblaje vende el producto es de 1.200 unidades monetarias, sin embargo, el valor agregado durante el proceso de ensamblaje es de tan sólo 300 unidades monetarias.

Tabla 6.34. Valor agregado

	Empresa 1: fábrica de tela	Empresa 2: producción de energía eléctrica	Empresa 3: ensambladora	Total
Valor final	800	100	1.200	2.300
Valor agregado	400	50	300	750

A partir de la definición de valor agregado que se acaba de presentar, se puede analizar cómo se está manejando este concepto en las estadísticas oficiales sobre la industria de la confección en Guatemala.

- En primer lugar, tal y como señala Gitli (1997: 22), en las estadísticas sobre industria maquiladora se suele confundir valor agregado con “valor nacional”. Esto se debe a que, a la remuneración de factores, se le suman las adquisiciones locales. Es decir, que siguiendo con el ejemplo anterior y suponiendo que la tela es importada de EEUU y la producción de energía es nacional, lo que se suele plantear como valor agregado en la maquila viene siendo el valor final de la fábrica de ensamblaje (1.200) menos el valor de las importaciones de tela (800), que en este caso sería de 400 unidades monetarias. Este valor nacional (400) es superior al valor realmente agregado por la fábrica de ensamblaje (300).

En el caso de Guatemala se ha podido constatar que efectivamente este es el criterio utilizado por el Banco de Guatemala para calcular el valor “aportado” por la industria maquiladora. En concreto, la metodología que se sigue consiste en restar al valor final de las exportaciones de maquila, el valor final de las importaciones que tienen como destino esta industria y que son básicamente telas y accesorios, denominándosele a este resultado VA de la industria maquiladora²¹². Por tanto, se están incluyendo como valor agregado de la maquila insumos, que aunque sean nacionales, proceden de otras actividades. Esto permite suponer que los datos que aparecen en las cuentas nacionales, en concreto en las estadísticas sobre el PIB no reflejan realmente el valor agregado en la industria sino el “valor nacional” tal y como se ha definido.

La confusión existente en el manejo de estos conceptos se aprecia también en el caso de otros países de la región. Según un informe del Banco Central de Reserva de El Salvador (2000: 31-32) relativo a la industria maquiladora:

“El aporte que la industria maquiladora hace al saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos del país, se refleja en el valor agregado que esta industria registra. Este valor agregado es conocido también como aporte neto y resulta de la diferencia entre el valor FOB exportado menos las importaciones en concepto de maquila, por tanto es la diferencia entre los ingresos totales de una empresa y los

²¹² Esta ha sido la metodología utilizada para calcular los datos que se han presentado en la Tabla 6.31.

costos de compra de materias primas, servicios y componentes. Es decir, mide el valor que la empresa incorpora a estos materiales y componentes que compra para su proceso de producción”

En términos generales la mayoría de los países de la región acepta la utilización del “valor nacional” como principal indicador de la aportación de la industria de maquila de confección. Este concepto es utilizado sobre todo desde una perspectiva comercial, de balanza de pagos. Desde esta perspectiva, esta noción puede ser útil para tener una idea clara del aporte de la industria en términos de generación de divisas para el país (en la medida en la que se resta la salida de divisas como consecuencia del pago de las importaciones), pero no debe confundirse con el concepto de valor agregado. También podría ser útil para valorar los eslabonamientos de la industria hacia atrás y hacia delante si se establecieran las diferencias entre el valor nacional y el valor agregado. Un aumento de tales diferencias significaría que se está avanzando en el proceso de integración vertical.

Como se ve en el fragmento que se ha transcrito, el problema radica en que se suele identificar insumos con importaciones, despreciando la importancia de insumos nacionales que también son utilizados por la industria maquiladora. Es cierto que, en algunos casos, la importancia relativa de estos insumos nacionales es realmente pequeña, lo que llevaría a que el valor agregado fuera prácticamente el mismo que el “valor nacional” –precisamente por la escasez de eslabonamientos o vínculos con otras actividades-. A pesar de ello, no hay que ignorar la existencia de esta confusión metodológica, especialmente si tenemos en cuenta las transformaciones que está experimentando el sector. Si la importancia de los insumos nacionales fuera en aumento, como consecuencia de una mayor participación de telas locales en la producción, la diferencia entre el valor agregado y el valor nacional en la industria de la confección sería mayor.

En caso de que las estrategias adoptadas por las empresas y el propio desarrollo de la legislación estadounidense permitiera avanzar hacia un proceso de integración vertical, un análisis en términos de valor agregado permitiría conocer mejor cómo se distribuye éste entre los distintos segmentos de la cadena, así como los vínculos entre unos sectores y otros. Por otra parte, permitiría también hacer análisis de otros indicadores relacionados con el valor agregado (como por ejemplo valor agregado/número de

trabajadores), así como llevar a cabo comparaciones con otras actividades productivas²¹³.

De acuerdo a los datos suministrados por el Banco de Guatemala y que aparecen reflejados en la Tabla 6.31 el “valor nacional” de la industria maquiladora como porcentaje de las exportaciones totales en valores finales viene siendo de más del 80% en prácticamente la última década. Esto representa un porcentaje demasiado elevado cuando se contrasta con la información suministrada por la mayoría de empresarios y expertos del sector entrevistados, quienes señalan que sólo la tela viene representando aproximadamente un 50% del valor final del producto. De hecho, de acuerdo con información suministrada por VESTEX (gremial de exportadores de prendas de vestir), el VA nacional promedio entre 1994 y 2000 fue de un 30% siendo los datos que presentan en términos absolutos diferentes a los proporcionados por el Banco de Guatemala.

Todo ello genera dudas sobre la validez de la información proporcionada por esta institución, especialmente los relativos a las importaciones de productos destinados a la industria maquiladora. Dichos datos parecen estar infravalorados dando como resultado un “valor nacional” de la industria mayor que es el que aparece reflejado en las estadísticas como valor de las exportaciones de prendas de vestir

Un análisis interesante en términos de valor agregado es el que plantean Arce y Gitli (2001b: 521-530). El objetivo de su trabajo es transformar las estadísticas de exportación de valor final en valor agregado, permitiendo comparar los distintos valores agregados de las exportaciones según el tipo de industria. Este análisis es interesante porque permite observar las exportaciones desde la óptica del contenido de valor agregado nacional. Así se proporcionan datos más reales del aporte de las distintas exportaciones al crecimiento económico y a la actividad productiva de un país.

En otras palabras, lo que plantean estos autores al proponer este tipo de análisis es que pueden existir productos exportados cuyo participación en la balanza de pagos sea muy elevada y que sin embargo, su aporte real a la economía sea bajo debido a que el valor agregado que generan también lo es. También es posible que estén contabilizados por un valor distinto al valor agregado real que generan. Por el contrario, podemos encontrar productos de menor participación en el volumen total de exportaciones y que sin embargo tienen una mayor importancia en la economía en términos de valor

²¹³ Este último indicador es especialmente relevante para conocer las mejoras de productividad en un determinado sector. Llevar a la práctica este tipo de análisis en el caso guatemalteco resulta complicado

agregado. Precisamente un ejemplo típico del primer caso es la industria maquiladora en algunos países como los de Centroamérica.

También se pueden encontrar casos en los que los productos de mayor dinamismo en el crecimiento de las exportaciones no tienen por qué ser los productos que más estén contribuyendo al crecimiento del producto interior bruto.

El análisis que Arce y Gitli (Ibíd.: 526) hacen para el caso de Guatemala muestra resultados interesantes. En la década de los 90, aunque la actividad maquiladora es la que refleja un mayor dinamismo exportador, son los productos tradicionales, fundamentalmente productos primarios los que más contribuyen al crecimiento. Esto, teniendo en cuenta que las exportaciones de maquila son consideradas uno de los motores más importantes del dinamismo exportador y pilar fundamental del proceso de industrialización.

En definitiva, existen una serie de aspectos que merman el éxito alcanzado por el aumento en el volumen y participación de las exportaciones de prendas de vestir. Estos aspectos hacen referencia al limitado aumento de las exportaciones guatemaltecas en las importaciones de países industrializados, al contenido tecnológico de los artículos de confección y al valor agregado en la producción de dichos productos. Estos aspectos sugieren que desde un concepto de competitividad tal y como el que ha sido definido por la CEPAL (diversificación del patrón exportador y progreso técnico) sólo se han producido mejoras en el terreno de la diversificación. Por tanto, el resultado en términos de mejora de la competitividad ha sido limitado.

Teniendo en cuenta la definición dada por Fajnzylber sobre competitividad una mejora de la misma implica no sólo el aumento en la participación en los mercados internacionales sino también una mejora en las condiciones de vida de la población. De acuerdo a este planteamiento se analiza a continuación los efectos que el desarrollo de la actividad confección han tenido en el empleo, partiendo de esta variable para aproximarse a la mejora de las condiciones de vida de la población empleada en esta industria.

6.3.3. Empleo, condiciones laborales e implicaciones sociales

La generación de empleo ha sido considerada en muchas ocasiones como el principal aporte de la industria maquiladora. Un empleado de la AID resaltando la importancia de la generación de empleo como principal beneficio del desarrollo de la industria

debido a la debilidad de las estadísticas sobre empleo. En el caso de la industria maquiladora, como en

maquiladora señalaba que ésta era como “exportar mano de obra sin tener que mandar fuera a los trabajadores” (Petersen, 1992: 5).

Un análisis relativo a los efectos de la expansión de la actividad maquiladora en el empleo no se puede limitar a la generación de puestos de trabajo en términos absolutos sino que hay que considerar también las características del empleo generado y sus implicaciones en la vida de los trabajadores. Este es precisamente el objetivo de este apartado. Para ello el análisis se ha centrado en las mujeres que trabajan en esta actividad por representar una proporción mayoritaria del personal que trabaja en la maquila y por ser ésta una de sus principales fuentes de empleo²¹⁴.

La actividad maquiladora de confección ha generado una cantidad significativa de puestos de trabajo especialmente en Guatemala capital y en menor medida en otros departamentos cercanos a la misma. Resulta difícil estimar el número total de empleo generado así como proporcionar estadísticas fiables a cerca de las características y la composición de la población empleada en el sector según edad, sexo, etc. Esto se debe a la falta de registro por parte de las autoridades guatemaltecas y a la alta participación de empleo informal en el sector.

En la Tabla 6.17 aparecen los datos relativos al número de empleos generados en la maquila según VESTEX. Datos proporcionados por la Dirección de Política Industrial del Ministerio de Economía apuntan a que el empleo generado por la maquila era de 49.343 empleados en 1995 y 125.031 en 1999 (SAT, 2000: 1). Como se ve, las cifras estatales son ligeramente superiores a las de VESTEX.

Desde mediados del 2001 el número de empleados en el sector se ha venido reduciendo como consecuencia del freno en las exportaciones por el estancamiento de la demanda estadounidense. Dadas las propias características del empleo en esta actividad las crisis se traducen muy rápidamente en ajustes en términos de empleo. Este es un efecto relacionado con la utilización de modalidades basadas en la subcontratación y con el escaso grado de cumplimiento de la legislación laboral guatemalteca en materia de despidos.

Dentro del sector manufacturero, la maquila se ha convertido en la principal fuente de empleo, generando en 1998 más del 70% del empleo en actividades manufactureras.

otros, esto es especialmente acusado debido al alto grado de informalidad.

²¹⁴ El análisis desarrollado en este apartado se centra en el empleo que tiene lugar en las fábricas. Dentro de este sector son numerosas las mujeres que maquilan en sus propias casas con unas condiciones laborales generalmente peores que las de la fábrica. Para un análisis sobre este tipo de empleo se puede consultar Peña, 1998 y Benerría y Roldán, 1985.

Tabla 6.35. Empleo generado por la industria tradicional y por la maquila (miles de personas)

	1980	1985	1990	1995	1998
Total Industria	82	73	95	97	100
Maquila	0	6	42	54	71

Fuente: ONUDI (1998) y AGEXPRONT citado en Fuentes (1999:30)

Tras exponer los escasos datos que sobre el empleo en este sector existen se abordan a continuación tres cuestiones: el perfil del trabajador típico, las condiciones laborales y los efectos en determinados ámbitos de la vida de las mujeres.

6.3.3.1 Perfil del trabajador

Las características de la mano de obra empleada en este tipo de actividad en Guatemala son muy similares al perfil señalado en diversos estudios realizados para otros países, sin que estas características hayan evolucionado de forma significativa con respecto a las que se apreciaban en décadas pasadas (Pérez Sainz, 1996, Fernández-Kelly, 1983). En el caso mexicano se aprecia un cierto aumento en la participación de hombres dentro del empleo en la maquila debido a la escasez de empleo en otros sectores en los que tradicionalmente se ocupaba la población masculina y al fuerte crecimiento de la actividad maquiladora en el país²¹⁵. En el caso de Guatemala aún no se aprecia esta tendencia en parte debido al menor crecimiento de esta actividad.

Aproximadamente un 80% del personal que trabaja en las maquilas guatemaltecas son mujeres (Quiroa 2001, Fuentes 1999). Para la mayoría de las mujeres centroamericanas, la maquila se ha convertido en la principal fuente de empleo formal. La edad media de las mujeres trabajadoras oscila alrededor de los 24-26 años, es decir se trata de una población joven, siendo frecuente encontrar jóvenes menores de 18 años.

La mayoría de los puestos generados y particularmente los desarrollados por mujeres son puestos de operaria, aunque dentro de ellos existen distintas categorías: desde la despachadora (trabajo consistente en eliminar los hilos y restos adheridos a las telas y prepararlas para su ensamblaje) hasta la supervisora (encargada del control de los movimientos a lo largo de una sección). Normalmente este último tipo de trabajos es ejercido por hombres y en el caso de empresas coreanas por personas de dicha nacionalidad.

²¹⁵ Esto es parte del proceso que se ha denominado “feminización de la fuerza de trabajo” porque supone la extensión a todo tipo de empleo, con independencia de quien lo realice, de las características históricamente asignadas a los trabajos realizados por mujeres (Mies, 1994 y Standing, 1999).

El nivel de formación suele ser bajo, la mayoría de las mujeres no ha terminado la enseñanza obligatoria aunque casi todas cuentan con al menos 5 o seis años de escolaridad. Existen diferencias según la ubicación de la fábrica: si ésta se encuentra en la capital, hay una mayor presencia de mujeres ladinas y la edad media y nivel de escolaridad alcanzado suelen ser mayores que en las fábricas localizadas en zonas semi-rurales donde hay mayor proporción de población indígena, más joven y con menos años de escolaridad. El nivel de cualificación formal específica es muy bajo, prácticamente nulo en la mayoría de los casos: de las 57 mujeres entrevistadas, sólo 1 de ellas había asistido a cursos de costura con anterioridad a su ingreso en la fábrica. Son más frecuentes las mujeres que, de una manera informal, había aprendido actividades relacionadas con la confección de prendas de vestir en sus hogares. A pesar de ello es mayoritario el número de mujeres que entra a trabajar en una maquila sin ningún conocimiento sobre el tipo de actividad que va a desarrollar.

Otra característica particular del colectivo de mujeres empleado en la maquila es la significativa proporción de jefas de hogar (separadas, viudas o no unidas) que en las zonas urbanas puede llegar a representar un 20-30% de la población empleada. Hay casos en los que el salario de la maquila es el único con el que cuenta la unidad doméstica, aunque en la mayoría de los casos suele ir unido a otros ingresos.

La elección de mujeres por parte de los empresarios está relacionada con la estrategia de búsqueda de eficiencia a través del abaratamiento de los costes laborales y la obtención de una mayor flexibilidad. Lo que se valora de ellas son elementos que permiten, en definitiva, una mayor explotación de su fuerza laboral, precisamente por su condición de mujeres. Detrás de este calificativo general de mano de obra barata se encierran una serie de mecanismos sociales, políticos y culturales que son los que justifican la elección de mujeres por parte de los empresarios. Estos mecanismos se relacionan con el posicionamiento que social y culturalmente se le atribuye a la mujer en su entorno familiar, económico y político. Además, están íntimamente relacionados con las implicaciones que este trabajo tiene para la vida de las mujeres (Paz y Pérez, 2002).

Tal y como apuntan Benería y Roldán (1985: 65-66) existen dos tipos de factores que justifican el alto porcentaje de empleo femenino: a) el salario más bajo que se le paga a la mujer, cuestión que no está relacionada con su cualificación sino simplemente con el hecho de ser mujeres y con la percepción que se tiene del trabajo femenino (Fernández-Kelly, 1983:89) b) las supuestas características de la mujer que la hacen más eficiente para este tipo de trabajo. Estas características hacen referencia a dos tipos de aspectos: por una parte los que se relacionan con la mayor docilidad, disciplina, paciencia, etc.; por otra parte los que hacen referencia a las habilidades de las mujeres para desarrollar un tipo de tareas que requieren de una determinada destreza o cuidado. Todas estas

características están relacionadas con el rol político, social y cultural ejercido por las mujeres tradicionalmente. No se trata tanto de características reales sino que son resultado de la propia percepción condicionada (por el contexto cultural) e interesada (en base a las exigencias de rentabilidad) de los empresarios. De hecho, a lo largo del desarrollo de la actividad maquiladora en Guatemala (y al igual que en otros países) han sido numerosos los conflictos laborales y los intentos de las mujeres por formar sindicatos y otro tipo de organizaciones para mejorar sus condiciones laborales. A su vez la destreza y habilidad de las mujeres no es reconocida para otras profesiones con presencia mayoritaria de hombres que requieren también de habilidad y destreza pero que están mejor remuneradas.

6.3.3.2 *Condiciones laborales*

El tipo de condiciones laborales que se dan en esta industria están relacionadas con las estrategias y modalidades adoptadas por las empresas del sector. En términos generales, la estrategia de búsqueda de eficiencia (a través de una reducción de los costes laborales y de una mayor flexibilidad para adaptarse a los ritmos de la demanda) unidas a la utilización de modalidades de subcontratación como fórmula para deslocalizar e integrar la producción a nivel mundial condicionan la existencia de unas determinadas condiciones laborales²¹⁶. El mantenimiento de dichas condiciones es posible por las propias estrategias de diversificación llevadas a cabo por las ET quienes tratan de repartir su producción con el objetivo de diversificar riesgos y condicionar el funcionamiento de su cadena a los sucesos que puedan ocurrir en una fábrica concreta o en un país determinado. A continuación se detallan los rasgos más característicos de las condiciones laborales en que se desenvuelve la actividad maquiladora en Guatemala.

- Salarios. Los salarios pagados se caracterizan fundamentalmente por ser bajos, entre 600 y 800 quetzales netos mensuales²¹⁷ (alrededor de 100 US\$). En ausencia de otro ingreso, este salario resulta insuficiente para cubrir las necesidades básicas de una familia. Comparado con los niveles salariales de otros países de la región, el de Guatemala es uno de los más bajos, aunque el reciente incremento gubernamental al salario mínimo ha encarecido la mano de obra guatemalteca frente a la de países como Nicaragua u Honduras.

²¹⁶ Otros elementos relacionados con las propias características económicas y sociales del país influyen también en la existencia de esas condiciones laborales.

²¹⁷ Los sueldos netos se distancian de las cantidades reflejadas en la Tabla 6.36 porque ésta refleja cantidades brutas y datos oficiales. Muchos de los trabajadores tanto en la maquila como en la agricultura no están contratados legalmente por lo que no están inscritos en el IGSS. En estos casos los salarios son menores porque el empresario no tributa por ellos y porque además, en términos netos, reciben cantidades inferiores a las de los trabajadores legalmente contratados.

Con respecto a otros sectores de actividad, el salario pagado en la maquila es mayor que el de actividades agrícolas (unos 500 quetzales netos al mes) pero menor que el que se obtiene en otros sectores de manufacturas o en los servicios. Teniendo en cuenta el perfil de las mujeres trabajadoras y sus posibilidades de empleo en otros sectores tales como el empleo doméstico o actividades informales, los salarios percibidos en la maquila (siempre y cuando se esté hablando de empleo formal) son más altos.

Tabla 6.36. Sueldos medios por sectores de actividad en el año 2001 (quetzales¹)

Actividades	Sueldos medios anuales
Agricultura, Silvicultura, caza y pesca	11.621
Explotación de minas y canteras	35.745
Industrias manufactureras	20.787
Construcción	17.242
Electricidad, agua y servicios sanitarios	37.893
Comercio ²	25.940
Transporte , almacenaje y comunicaciones	29.169
Otros servicios ³	25.267

El tipo de cambio promedio en el año 2001 fue de 7.98 Q/US\$

2 Incluye banca y seguros

3 Incluye Administración Pública

Fuente: Banco de Guatemala, Memoria de Labores 2001

Al margen del bajo nivel del sueldo pagado a las trabajadoras por parte de los empresarios, la falta de cumplimiento en otros aspectos de la retribución salarial caracterizan el empleo en la maquila. De acuerdo a las entrevistas, son numerosas las mujeres que no están afiliadas al IGSS, lo cual les impide recibir prestaciones sanitarias o tener derecho al pago de indemnizaciones en caso de despido. Algunas mujeres también señalaron que las horas extras muchas veces no son remuneradas o que lo son por debajo del mínimo legal establecido. El problema generalmente es la falta de información por parte de las trabajadoras sobre sus derechos y la ausencia de control por parte de la administración. El número de inspectores de trabajo es reducido y las multas establecidas a las empresas son bajas o no existen los mecanismos adecuados para exigir su abono²¹⁸.

- Jornada laboral. El trabajo en las fábricas maquiladoras suele implicar jornadas de trabajo muy largas. Como han declarado la mayoría de las mujeres entrevistadas, a las nueve horas diarias máximas establecidas por ley se le suman habitualmente un mínimo de dos horas extras (en muchos casos no remuneradas porque las propias trabajadoras desconocen cual es la jornada laboral máxima). A esto se le añade el trabajo de los

sábados la mayoría de las semanas y en algunos casos también el de los domingos. Las fluctuaciones en la jornada laboral dependen de la evolución de los pedidos sometida a los ritmos de la demanda. En raras ocasiones los aumentos esporádicos de pedidos se compensan con la incorporación de trabajadores temporales.

Los ritmos de trabajo durante la jornada laboral son muy intensos debido a las exigencias establecidas por el ingeniero de planta y al propio interés de las trabajadoras dado que la mayoría de la remuneración es a destajo. Esto implica un alto desgaste de la fuerza laboral que contribuye a su alta rotación.

- Estabilidad laboral. Son pocas las mujeres que llevan más de cuatro o cinco años trabajando en la maquila y menor es aún el número de mujeres que ha trabajado todo el tiempo en la misma fábrica. Un estudio realizado a nivel centroamericano a mediados de los 90 mostraba que los promedios de antigüedad en el trabajo eran de 16 meses para Costa Rica, 12 para Guatemala y 14 para Honduras (Pérez Sainz 1996: 174). Actualmente la situación, al menos para el caso guatemalteco, sigue siendo muy parecida. Las razones que explican estos datos tienen un doble origen: por una parte las propias mujeres tienen tendencia a abandonar este tipo de trabajo ya sea por la posibilidad de acceder a otro mejor (son pocas las mujeres que declaran estar satisfechas con su trabajo en la maquila por las propias características del trabajo y por las escasas posibilidades de promoción profesional) o motivado por razones familiares (matrimonio, nacimiento de hijos, prohibición del padre o el marido, etc.); por otro lado, el bajo coste del despido permite a los empresarios rescindir el contrato a una trabajadora cuando no cumple las expectativas del empresario o cuando el número de pedidos baja. A esto se le añaden los cierres de fábrica y los despidos originados por conflictos laborales que raras veces llegan a los tribunales.

- Organización del trabajo. En la maquila guatemalteca predomina el taylorismo como forma de organización del trabajo pero se combina con otras modalidades tanto anteriores como posteriores al sistema taylorista. Así, las modalidades más tradicionales está presentes en los pequeños talleres familiares y en algunas empresas de tamaño mediano. En ellas se encuentran formas de aprendizaje y organización de la producción basadas en las costumbres tradicionales de las distintas comunidades. Por otra parte, en algunas de las grandes empresas coreanas y estadounidenses se han tratado de implantar métodos de producción de tipo japonés basados en el “just in time” o en la creación de grupos de trabajo. Incluso la aplicación del propio sistema taylorista presenta formas muy matizadas como consecuencia de las resistencias presentadas por los trabajadores,

²¹⁸ En ocasiones a la empresa le resulta más rentable liquidar la sociedad y volver a abrir con otro nombre, así evita la demanda impuesta ante los tribunales y el pago de multas o indemnizaciones a los trabajadores

las limitaciones tecnológicas y organizativas de muchas empresas, las deficiencias de muchos gferentes intermedios y el autoritarismo (Reygadas, 2002: 50-67).

Otros aspectos que caracterizan las relaciones laborales en la maquila son las malas condiciones de higiene y salud dentro de las fábricas (Camus, 1994:154) así como el trato vejatorio recibido por parte de los encargados. Es precisamente este último uno de los aspectos que resaltan las trabajadoras como más duro del empleo en la maquila. En algunas ocasiones este trato vejatorio esta condicionado por actitudes racistas. En muchos sectores de la clase dominante guatemalteca persiste la concepción de los indígenas e incluso de los trabajadores en general como seres inferiores. También en los dirigentes coreanos se aprecian actitudes claramente hostiles con respecto a la mayoría de trabajadores guatemaltecos reflejando el choque de culturas del trabajo claramente distintas²¹⁹.

A pesar de que la existencia de estas condiciones laborales se ha podido apreciar de forma generalizada en la maquila guatemalteca, existen diferencias significativas entre unas empresas y otras. Generalmente son las empresas grandes y particularmente las filiales de empresas estadounidenses las que garantizan unas mejores condiciones laborales a sus trabajadoras. Estas suelen estar afiliadas al IGSS, la realización de horas extras es voluntaria y retribuida y las propias condiciones de salubridad de la fábrica son mejores.

Algunas de estas empresas han asumido códigos de conducta y contratan empresas auditoras externas con el objetivo de que certifiquen el cumplimiento de las leyes laborales. El alcance de estas medidas es bastante limitado. En primer lugar, porque en ocasiones las propias leyes laborales son bastante permisivas. En segundo lugar, porque la aplicación de estos códigos de conducta está sometido a la libre voluntad del empresario quien elige a la empresa auditora sin la participación de los trabajadores. Además el propio proceso de auditoria suele ser bastante limitado en el tiempo por el coste que supone para el empresario lo que estrecha las posibilidades de obtener resultados fiables. En el caso de que la auditoría haya sido encargada por la ET (propietaria de la marca o cadena minorista) para certificar que sus productos han sido elaborados bajo determinadas condiciones laborales, los problemas se derivan de la extensión de la cadena de subcontratación. Cuando la empresa grande a quien subcontrata la ET no es capaz de cumplir a tiempo con el pedido, subcontrata parte del mismo a otras empresas generalmente más pequeñas. Esto se repite hasta llegar a los pequeños talleres domésticos. Si a esto se le añade que la mayoría de las ET tienen

²¹⁹ Para profundizar en estas diferencias se puede consultar Reygadas (2002: 147-176).

repartida su producción por diversos países para reducir riesgos, la posibilidad de certificar todos los productos elaborados para una ET es prácticamente nula.

El mantenimiento de las condiciones laborales señaladas es posible por la existencia de abundantes mujeres desempleadas en situación de pobreza y sin mejores alternativas posibles para llevar ingresos a sus hogares. Además, la falta de una organización estable y sostenida de las trabajadoras, especialmente a nivel regional facilita el mantenimiento de condiciones tan precarias. La escasez de organización se deriva de las propias características de la actividad así como de elementos externos a la misma.

Entre los primeros hay que destacar además de la actitud antisindical de los empresarios, la dificultad de las mujeres para construirse una identidad como trabajadoras, con una serie de derechos y deberes y con posibilidad de organizarse. Esto se debe precisamente al rol político social y cultural ejercido por las mujeres tradicionalmente y a la propia visión que tiene de su trabajo.

Existen otros factores que se podrían llamar externos a la propia actividad y que dificultan también la organización sindical de las mujeres: en primer lugar, el debilitamiento general experimentado por la mayoría de los sindicatos a nivel mundial y particularmente en la región como consecuencia de diversas causas (represión política, aplicación de programas de ajuste, corrupción dentro de las propias organizaciones sindicales, etc.); en segundo lugar, las resistencias encontradas y señaladas por diversas mujeres para integrarse en estructuras sindicales generalmente dirigidas por hombres quienes se muestran reacios a la participación femenina²²⁰.

²²⁰ Ejemplos de esta problemática encontramos en el Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra (MEC) en Nicaragua y en la Agrupación de Mujeres en Solidaridad (AMES) de Guatemala. La primera se formó como resultado de las contradicciones y conflictos dentro de la Central Sandinista de Trabajadores (CST). Las fundadoras, exdirigentes de la Secretaría de la Mujer de la confederación, se marcharon o fueron expulsadas después de una serie de conflictos que culminaron en un golpe dramático en el que el Ejecutivo Nacional se negó a nombrar a las candidatas elegidas por las mujeres de las federaciones al Ejecutivo y a la persona propuesta como próxima responsable de la Secretaría de la Mujer. En 1993 (AMES) se separó de la Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación, Agroindustria y Similares (FESTRAS) en Guatemala después de que los líderes varones reestructuraron la federación e implementaron cambios en sus estrategias. La federación retiró su apoyo y financiamiento de los comités de mujeres formados para organizar a las mujeres en las maquilas. Los dirigentes sindicales sustituyeron los comités por una Secretaría de la Mujer en la que nombraron a las líderes sustituyendo efectivamente a las líderes de los comités y deslegitimando su trabajo dentro del sindicato que habían organizado. Los comités fueron casi las únicas organizaciones en Guatemala capaces de organizar a mujeres trabajadoras dentro de las fábricas maquiladoras. En 1994, después de que FESTRAS se reestructuró, abandonando los esfuerzos de las mujeres para organizar sindicatos en las maquilas, las dirigentes de los comités de mujeres decidieron formar una organización autónoma. Bickham y Köpke (1998: 33)

Como dato representativo de la dificultad para la organización sindical se puede señalar que, con la excepción de Honduras, el porcentaje de trabajadores y trabajadoras de la maquila, organizados sindicalmente, no supera el 0,5% en la región centroamericana (Fernández-Pacheco, 2001, p. 21).

La existencia de estas dificultades no significa que las mujeres no hayan buscado mecanismos de organización alternativos a la afiliación a los sindicatos locales tradicionales para lograr una mejora de sus condiciones laborales²²¹. Prueba de ello es la creciente participación de mujeres en proyectos desarrollados por diversas ONGs (en ocasiones en colaboración con sindicatos extranjeros)²²².

También la actuación de muchos gobiernos resulta deficiente en este sentido ya que consideran los abusos laborales como un mal menor frente a la generación de empleo y divisas cediendo a las presiones de los empresarios para no llevar a cabo determinadas reformas en la legislación laboral²²³.

¿En qué medida los cambios experimentados en el sector pueden afectar a las condiciones laborales? Al hablar de cambios se hace referencia a los que están teniendo lugar en las estrategias de las empresas que evolucionan hacia paquete completo y en el sentido de que el coste de la mano de obra deja de ser el único factor de localización ganando importancia otros como la flexibilidad y rapidez de respuesta.

Desde el punto de vista de las condiciones laborales, la evolución hacia paquete completo, siempre y cuando no implique un avance en el proceso de integración vertical no tiene porque afectar a las condiciones laborales. Mientras que en Guatemala se sigan realizando sólo operaciones de ensamblaje, las condiciones en estas fábricas no es probable que cambian de forma significativa. Esto, claro está, sin tener en cuenta los

²²¹ La posición de estas mujeres queda claramente reflejada en el siguiente fragmento de Bickham y Köpke (1998: 52): “Con respecto a las compañías transnacionales, las participantes de la red articulan una actitud de formular propuestas y negociar, en vez de una orientación de confrontación. No piden que las fábricas maquiladoras o empleos que traen se vayan de la región. Esto se expresa claramente en el lema de la campaña: "Empleo sí...Pero con Dignidad". Las mismas miembros de la Red son conscientes del alcance limitado de sus estrategias. Como declaró una de los participantes, "estamos pidiendo lo mínimo, ni estamos cuestionando la explotación. Si el objetivo del código de ética fuera desbaratar el sistema capitalista estaríamos fritas". Una miembro de la red del grupo hondureño CODEMUH reflexionó sobre su trabajo con las trabajadoras de maquila: "Esto es un proceso... Sabemos que estamos transformando seres, no el mundo entero”.

²²² En Guatemala existen tres organizaciones de mujeres, un sindicatos y dos organizaciones de derechos humanos que están desarrollando actualmente proyectos con las mujeres trabajadoras en la maquila con el objetivo de mejorar sus condiciones laborales y de vida en general.

²²³ Un ejemplo de esta presión fue palpable en Guatemala en junio del 2000 cuando el recién elegido gobierno del Frente Republicano Guatemalteco se dispuso a eliminar los incentivos fiscales de la actividad maquiladora (Prensa Libre 8/6/2000)

cambios que puedan derivarse de la presión de los trabajadores o de las medidas gubernamentales. Si por el contrario, Guatemala comienza a desarrollar de forma significativa las actividades previas al ensamblaje como la fabricación de telas, el teñido, etc., es probable que en ellas se de una mejora de las condiciones laborales pues son sectores que requieren de mayor inversión (ya no resulta tan fácil cerrar y abrir fábricas para evitar las demandas o el pago de indemnizaciones) y mano de obra más cualificada.

En cuanto a la evolución señalada en los factores de localización, su implicación en términos de condiciones laborales es bastante incierta. El coste de la mano de obra sigue siendo muy relevante lo cual supone un freno al crecimiento de los salarios y a la mejora de determinadas condiciones. Por otra parte la creciente importancia de la flexibilidad y la respuesta rápida implica mayor inestabilidad laboral y jornadas más largas. La cercanía al mercado estadounidense supone una ventaja competitiva que puede llevar a las empresas localizadas en Guatemala a desarrollar estrategias de especialización en productos muy dinámicos y cambiantes en función de la moda lo que implicaría mayores exigencias en términos de flexibilidad laboral.

6.3.3.3 *Implicaciones en las condiciones de vida de las trabajadoras*

En el apartado anterior se ha señalado la conexión que existe entre las estrategias y modalidades adoptadas por las empresas maquiladoras y las condiciones laborales que se dan en esa actividad. Esas condiciones laborales o la forma particular en que las mujeres se integran a la actividad laboral a través de su empleo en la maquila constituye un elemento esencial de sus condiciones de vida tanto en el plano económico como en el político o social. Esto no quiere decir que todos los efectos sean resultado de las características del empleo en la maquila, ya que otro tipo de factores externos (culturales, políticos, etc.) también influyen. Sin embargo sí existe una correlación significativa entre las condiciones laborales y las implicaciones de la actividad laboral en la vida de las mujeres que frecuentemente se omite. Además, algunos de estos factores externos como el propio rol de género desempeñado por las mujeres de forma colectiva e individual pueden ser reforzados por las características de la maquila. Por ejemplo, esto es así en el caso de la discriminación y los abusos cometidos contra las mujeres. El propósito de este apartado es reflejar algunos de los efectos que trabajar en la maquila ha tenido en las condiciones de vida de las mujeres²²⁴. El contenido de este

²²⁴ Para valorar las tendencias que se van a mostrar hay que tener en cuenta dos cuestiones: la importancia de factores externos a la actividad laboral; el hecho de que estos efectos no se dan por igual en todas las mujeres.

apartado se basa, fundamentalmente, en la información suministrada por ellas mismas a través de entrevistas semiabiertas²²⁵.

- En el plano económico, se aprecia una mejora como resultado de su actividad laboral y de la obtención de un ingreso (por bajo que este sea) que se plasma en una mejora de su calidad material de vida: “La cosa es ganar dinero. En maquila, aunque te explotan, se gana más”. Los ingresos les permiten la satisfacción de sus necesidades (aunque sea mínimamente) y un cierto desahogo cuando no es el único dentro de la unidad doméstica. La obtención de este ingreso no les dota de una independencia económica ya que, generalmente, sigue siendo su marido o sus padres quienes deciden de forma directa o indirecta lo que se hace con buena parte del sueldo²²⁶: “si no hay acuerdo, él decide”; “yo decido sólo para gastos de alimentación y otros gastos para los hijos”. Tampoco les permite una estabilidad en los ingresos a largo plazo dada la alta rotación en el trabajo. La cualificación y la experiencia que les aporta el trabajo en la fábrica no les facilita la obtención de otro tipo de trabajos mejor remunerados por ser el trabajo en estas fábricas muy mecánico y dotar de una cualificación muy específica.

Aunque comenzar a trabajar en la maquila es una decisión motivada por la necesidad, dadas las alternativas existentes, para estas mujeres es la opción más viable. Si eligen dicha opción es porque su vida mejora, a pesar de todos los elementos negativos de los que se pueda hablar. Sin embargo, no hay que olvidar que su propio punto de partida así como el abanico de posibilidades, son estrechos.

- En el terreno familiar, el hecho de tener un trabajo, especialmente para las jefas de hogar (madres solteras) les ha dado cierta independencia con respecto al marido o la pareja. Esta cuestión ha sido valorada positivamente por las mujeres para quienes la sociedad guatemalteca se caracteriza por el fuerte control ejercido por los hombres hacia ellas. Sobre todo las madres solteras afirman haber obtenido seguridad para decidir si quieren unirse de nuevo a otro hombre o no: “ahora puedo decidir si quiero casarme o no”. La situación en la que se encuentran estas mujeres es en muchas ocasiones difícil por el abandono de su pareja. La maquila se ha convertido en la principal salida laboral para este tipo de mujeres pues “aunque te explotan más, también ganas más que limpiando”. Aunque han tenido que asumir en solitario la responsabilidad de sacar adelante a sus hijos, muchas afirman que esto les ha dado confianza para redefinir su rol de esposa y su relación con los hombres. En el caso de mujeres casadas, aunque la

²²⁵ Un análisis más detallado de estos efectos se puede obtener en Paz y Pérez (2002). Análisis parecidos para otros países se pueden consultar en Fernández-Kelly (1983), Baerga (1993) y Peña (1998).

influencia es menor también se dan cambios, existiendo diferencias significativas entre unas mujeres y otras: “trabajar en la maquila no quiere decir agarrar libertad”/”me siento más independiente”.

Sin embargo esta mejora de la posición frente al marido es contrarrestada por un aumento en el sentimiento de responsabilidad frente a los hijos. Dadas las necesidades económicas, a la tradicional responsabilidad en el cuidado de los hijos se le añade ahora la del sostenimiento económico sin que en muchos casos exista un apoyo por parte del marido.

En general aunque el trabajo en la maquila, sobre todo para las mujeres que participan en distintos proyectos organizados por sindicatos y ONGs (5-10%), ha supuesto un cierto debilitamiento del rol tradicional de esposa, esto no ha ocurrido así con el rol de madre. En este caso, este rol no sólo no se debilita sino que se ve fortalece debido a la aparición de nuevas responsabilidades. Esto tiene pleno sentido si se tiene en cuenta que la razón fundamental por la que muchas mujeres, concretamente las que tienen hijas/os, comienzan a trabajar es precisamente la de sostenerles económicamente

- En el terreno personal la vida de las mujeres que se incorporan a la maquila se caracteriza por la duplicación de la jornada. Con esto se hace referencia al hecho de que la mayoría de las mujeres no ven reducidas sus tareas domésticas al incorporarse al trabajo en la fábrica. A la pregunta “¿qué tareas realiza usted en el hogar?”, el 32% de las mujeres entrevistadas respondió literalmente “todo”. Teniendo en cuenta el número de horas que trabajan en la fábrica se elimina prácticamente la posibilidad de disponer de tiempo de ocio o de descanso. Este hecho unido al tipo de trabajo y a las condiciones de salud e higiene en las fábricas ha traído consecuencias negativas para la salud de la mayoría de las trabajadoras. El 70% de las mujeres entrevistadas declararon que como resultado de su trabajo en las fábricas habían contraído enfermedades nerviosas, problemas en la espalda, los pulmones o los ojos: “me siento débil y no puedo ir al IGSS”, “llego cansada y luego a hacer oficio”. Se aprecia como una parte significativa de las mujeres entrevistadas asumen como normales las condiciones laborales y el trato recibido en las fábricas: “me siento bien porque no siempre me gritan”, “el trato es bueno, si haces bien tu trabajo no hay problema”.

- En el plano social y político, como consecuencia de la actividad laboral se abre para las mujeres un nuevo espacio de socialización valorado muy positivamente por la

²²⁶ Al hablar de decisiones indirectas se hace referencia a los casos en los que una vez que la mujeres comienza a trabajar en la maquila, el marido deja de aportar su sueldo o parte de él para el sostenimiento de la familia por lo que la mujer se ve obligada a destinar sus ingresos a este fin.

mayoría en cuanto que les permite salir de casa y relacionarse con otras mujeres. Además les da la posibilidad de participar en distintas organizaciones que suponen un mecanismo fundamental para la mejora de sus condiciones no sólo laborales, sino de vida en general: “yo antes apenas sabía lo que era un sindicato, ahora al ser un miembro he aprendido mucho; yo antes era una ama de casa y al salir he aprendido mucho, como persona, cuales son mis derechos y cuales son mis obligaciones y cierto respecto que se tiene uno como persona”.

Resumiendo lo señalado en este apartado podemos afirmar que la expansión de ET en el sector confección ha tenido un impacto significativo en la creación de empleo. Sin embargo, las propias características del empleo generado limitan su aporte en términos de la mejora en las condiciones de los trabajadores, en su mayoría mujeres. El trabajo en la maquila les ha permitido obtener un ingreso y mejorar su situación económica. Sin embargo no hay que olvidar que una valoración positiva derivada de este hecho toma como punto de partida la situación de profunda necesidad en que se encuentran la mayoría de estas mujeres. En otros ámbitos como el de la salud, la realización personal y profesional o la integración social y política los efectos han sido en general escasos.

6.4. Balance final

El objetivo de este capítulo era analizar los efectos que la expansión de ET en el sector confección en Guatemala ha tenido en una serie de variables consideradas especialmente importantes. Como resultado de la existencia de unos factores de localización determinados y unas estrategias y modalidades adoptadas por las ET se configura un modo de expansión concreto. Éste ha venido influyendo en el desarrollo de vínculos intersectoriales dentro de la industria, en la evolución de las exportaciones y en el empleo guatemalteco.

Este modo de expansión lo hemos considerado como “tradicional” en cuanto que se caracteriza por la presencia de elementos típicos del proceso de internacionalización experimentado a principios y mediados del siglo XX. En la actualidad, el sector confección, uno de los pioneros en este proceso de internacionalización, mantiene los elementos básicos que caracterizaron este proceso en sus inicios: la existencia de estrategias de búsqueda de eficiencia a través de la reducción de costos laborales, la integración de la producción a nivel mundial y la orientación exportadora, así como la utilización creciente de modalidades de subcontratación. En los últimos años se han experimentado ciertos cambios que no han modificado sustancialmente las estrategias y modalidades señaladas, por el contrario, en la mayoría de los casos, las han profundizado. El objetivo es tratar de flexibilizar al máximo los ritmos de producción y acelerar los tiempos de respuesta para adaptar en un corto espacio de tiempo la oferta a

la demanda. Los acuerdos comerciales (negociados en función de los intereses, muchas veces contradictorios, de los distintos empresarios implicados) siguen influyendo significativamente en la evolución del sector.

Todos estos elementos condicionan la existencia de unos efectos determinados que se han analizado a partir de tres variables. Desde la perspectiva del desarrollo de vínculos intersectoriales los efectos hasta el momento han sido bastante pobres. Si bien es cierto que, como consecuencia de la expansión de ET se ha desarrollado un sector de actividad prácticamente inexistente, las posibilidades de crecimiento y expansión de dicho sector y sobre todo su capacidad de arrastre, son escasas. Por una parte, se encuentran las restricciones derivadas de los programas de acceso al mercado estadounidense y por otra la fuerte dependencia de la evolución de la demanda de este país. En cuanto a la primera cuestión, aunque existen ciertos signos de cambio (la aprobación del CBTPA), estos resultan insuficientes para estimular un desarrollo más integral del sector, especialmente si se tienen en cuenta otras limitaciones como la falta de recursos financieros (o su elevado coste) dentro del propio país. Por ello la evolución hacia paquete completo se está realizando hasta el momento de forma mayoritaria mediante la incorporación de telas de origen asiático. Las actividades realizadas en Guatemala siguen siendo básicamente de ensamblaje.

En relación con esto, el éxito exportador tan alabado en los primeros años de inicio de la actividad ha ido acompañado de importantes limitaciones que permiten relativizarlo. La todavía baja participación de las exportaciones guatemaltecas en el mercado estadounidense y, sobre todo el bajo contenido tecnológico y escaso valor agregado de los productos caracterizan las exportaciones de los artículos de vestuario. La evolución en este sentido va a depender de los propios avances que se den en el proceso de integración vertical. A su vez esto último depende de la competencia ejercida por los países asiáticos y del desarrollo de la legislación comercial que afecta a este sector en el seno de la OMC y mediante acuerdos bilaterales. La influencia de las políticas internas en dicha evolución es escasa. Estas políticas están centradas exclusivamente en garantizar una serie de beneficios fiscales actuando como condición necesaria (y no suficiente) para atraer capital pero sin favorecer o fomentar el desarrollo de vínculos intersectoriales. De hecho más bien los desincentivan mediante la exención del pago de impuestos a las importaciones destinadas a esta actividad.

Finalmente el empleo aparece como uno de los principales aportes de la expansión de ET en este sector en Guatemala. Efectivamente, el trabajo en la maquila constituye una oportunidad de inserción laboral y obtención de ingresos para miles de mujeres desempleadas. Esto les ha permitido mejorar sus condiciones materiales de vida y la de sus familias así como lograr un cierto grado de empoderamiento en el ámbito familiar y

político²²⁷. Sin embargo, las propias estrategias y modalidades que caracterizan la expansión transnacional de esta actividad determinan la existencia de unas condiciones laborales que por sus características constituyen el contrapunto al éxito en el número de empleos generados. Las características del empleo en la maquila unidas a otros condicionamientos culturales y de género determinan que esa mejora en las condiciones materiales de vida vayan acompañadas de un grave deterioro de la salud, de la duplicación de la jornada laboral y las responsabilidades familiares, del sometimiento a un trato vejatorio en las fábricas, etc.

En definitiva, el análisis realizado para cada una de las variables muestra que efectivamente se han dado aportes en términos de surgimiento de una nueva actividad, aumento de las exportaciones y creación de empleo. Las posibilidades de que dichos aportes, hasta el momento escasos y contradictorios evolucionen favorablemente a las necesidades del país (o de una amplia mayoría de su población) están limitados por las propias características del modo de expansión que se ha venido dando.

²²⁷ Con este término se hace referencia a un proceso de potenciación, de incremento de la capacidad, de la autonomía y la identidad de las mujeres y de sus propias vidas. Para una discusión sobre el término ver Afshar (1998).

7. EFECTOS DE LA EXPANSIÓN DE ET EN EL SECTOR ELÉCTRICO EN GUATEMALA	311
7.1. Contexto general y principales características del sector	311
7.1.1. Tendencias recientes	312
7.1.1.1 Políticas de ahorro energético	313
7.1.1.2 Restricciones medioambientales.....	316
7.1.1.3 Evolución de la demanda	320
7.1.2. Especificidades del sector.....	325
7.1.3. La internacionalización del sector eléctrico y el proceso de reforma actual	328
7.1.3.1 Contexto	331
7.1.3.2 Características	332
7.1.3.3 Resultados.....	334
7.2. La expansión de empresas transnacionales en el sector eléctrico en Guatemala	338
7.2.1. Evolución histórica.....	338
7.2.1.1 Antecedentes	338
7.2.1.2 El proceso de reformas	340
7.2.2. Características del modo de expansión de ET en el sector eléctrico.....	347
7.2.2.1 Factores de localización	347
7.2.2.2 Estrategias.....	353
7.2.2.3 Modalidades	358
7.3. Efectos	363
7.3.1. Tarifas	363
7.3.1.1 Mecanismos para la compra de energía	366
7.3.1.2 Los contratos de compra-venta de energía (PPAs).....	370
7.3.1.3 Estrategias de las distribuidoras y respuesta del Estado ante los contratos de compra-venta de energía (PPAs).....	376
7.3.2. Garantía y calidad del suministro.....	378
7.3.2.1 Garantía del suministro: generación.....	379
7.3.2.2 Calidad del suministro: distribución	388
7.3.3. Electrificación rural.....	389
7.4. Balance final	395

7. EFECTOS DE LA EXPANSIÓN DE ET EN EL SECTOR ELÉCTRICO EN GUATEMALA

Hasta la década de los 80, el sector eléctrico en la mayoría de los países se hallaba gestionado por empresas públicas muchas de ellas integradas verticalmente y que ejercían sus actividades en situaciones de monopolio. Desde finales de los 70 esta situación comienza a cambiar mediante la aplicación de una serie de medidas encaminadas a liberalizar el sector y privatizar las empresas públicas existentes. Estas políticas traen consigo (o sirven de instrumento) la expansión internacional de las empresas eléctricas de determinados países, sobre todo EEUU y Europa. La expansión de estas empresas ahora transnacionales ha venido acaparando una buena parte de las corrientes de IED en las dos últimas décadas. De ahí el interés por analizar los efectos de esta expansión en un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier economía.

7.1. Contexto general y principales características del sector

El sector energético y, dentro de él, el subsector eléctrico (que incluye generación, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica), han sido considerados tradicionalmente sectores estratégicos para la actividad económica de un país. Su importancia reside en que son esenciales para el desarrollo de la actividad diaria. Además, para determinadas industrias, los costes de electricidad son parte fundamental de sus costes de actividad y, en general, las actividades energéticas tienen un impacto significativo en términos medioambientales. En economías con alto grado de industrialización, tomando como ejemplo el caso del Reino Unido estudiado por Pollit (1997), el sector eléctrico representa un 2 por ciento del PIB, un 30 por ciento de la energía primaria consumida y un 10 por ciento de la inversión industrial. En este país, el sector eléctrico es responsable de un 30 por ciento de las emisiones de CO₂, causante del efecto invernadero, y de un 70 por ciento de las emisiones de SO₂, responsable de la lluvia ácida. Dada los impactos sociales y medioambientales, este sector ha sido objeto de regulaciones por parte del Estado y de una alta participación de empresas públicas derivada no sólo de su carácter estratégico sino también del volumen de inversiones requeridas en la construcción de ciertas infraestructuras, sobre todo hidráulicas y nucleares. Esto último alarga el plazo de recuperación de las inversiones hasta el punto de desestimular la participación privada en las mismas por lo que ha sido frecuente hasta hace bien poco que, en la mayoría de los países fuese el Estado quien asumiera gran parte o la totalidad de estas actividades.

El sector o subsector eléctrico se incluye en otro más amplio, denominado sector energético y que engloba todas las actividades que van desde la producción hasta el consumo de energía sea cual sea la fuente y el uso final dado a la misma (transporte, generación de calor, electricidad, etc.)²²⁸. El inicio de la década de los 70 marcó un punto de inflexión en el desarrollo del sector energético y, particularmente en el del subsector eléctrico. Durante los años 50 y 60, el crecimiento económico experimentado por un amplio número de países fue acompañado de un aumento aún mayor en la demanda de energía sin que apenas se planteasen interrogantes sobre la sostenibilidad de dicho crecimiento²²⁹.

Desde la década de los 70 el desarrollo experimentado por el sector energético viene siendo afectado por una serie de elementos y tendencias. Todos ellos están relacionados con la situación de la economía mundial vivida en ese momento y son también fruto del patrón de crecimiento económico presente hasta entonces en cuanto a su relación con el consumo energético. El proceso de internacionalización de las empresas eléctricas que ha tenido lugar desde finales de los 80 está relacionado directamente con estas tendencias. Por ello, el capítulo comienza por hacer un breve repaso de las que se han considerado más importantes en relación al objeto de estudio. Además, se incluye también un apartado sobre las particularidades técnico-económicas del sector y sobre las reformas (liberalización y privatización) como elementos fundamentales del proceso de internacionalización. A partir de ahí, se analizarán los elementos característicos de la expansión de ET en el sector eléctrico guatemalteco y los efectos que de ello se han derivado.

7.1.1. Tendencias recientes

Desde principios de los 70, la situación del sector energético -y particularmente la del subsector eléctrico- comienza a cambiar fruto de la combinación de una serie de elementos. La consideración de los mismos es fundamental para entender el proceso de

²²⁸ La elaboración de combustibles de uso directo para diversas aplicaciones térmicas constituye el principal vector de consumo final de energía con una participación cercana al 80%. La generación de electricidad constituye el otro vector de consumo final de la energía. El primero consume aproximadamente las dos terceras partes de la energía primaria total demandada frente a una tercera parte consumida por el sector eléctrico (Menéndez, 1997: 31).

²²⁹ Entre 1950 y 1970 la economía estadounidense creció un 3.2 por ciento anual y la demanda de energía aumentó a una tasa del 3.4 por ciento cada año. Durante este periodo el cambio más significativo se dio en la paulatina sustitución de carbón por petróleo y gas natural como recursos energéticos primarios, a pesar de lo cual el carbón sigue siendo un recurso significativo para la generación de energía. En el año 2000, el carbón representa un 63% de los consumos fósiles utilizados para la producción de energía eléctrica frente al 10,5 por ciento del petróleo y el 26,4 por ciento del gas natural. Con respecto a la producción total de energía eléctrica representan el 30,8, el 6,6 y el 15,3 respectivamente (IEA; 2001: I.25).

expansión internacional llevado a cabo por las empresas del sector en las dos últimas décadas.

Durante la década de los 70 y enmarcada en una situación de crisis generalizada de la economía mundial, se experimenta una fuerte subida de los precios del petróleo²³⁰ que afectó también al precio de las demás fuentes fósiles. El precio del barril pasará de 3 US\$ a principios de la década a 30 US\$ a finales de los 70, precio que aumentó más aún en los inicios de la década de los 80. Esta subida unida a otras cuestiones de índole política, económica y medioambiental plantean la necesidad de un cambio en las políticas energéticas de los distintos países²³¹.

Por una parte se buscó conocer y controlar las reservas existentes de los combustibles fósiles (petróleo, carbón y gas natural) objetivo que unido al incremento de los precios dinamizó más aún la expansión internacional de las empresas vinculadas con las actividades de extracción. Además, desde las economías desarrolladas se impulsó la investigación y el desarrollo en el ahorro energético y en fuentes de energía alternativas que permitiesen reducir la dependencia de las importaciones de petróleo y hacer frente a las restricciones medioambientales que cobraban cada vez mayor importancia. También se experimentan cambios en la demanda de energía, particularmente en la eléctrica que afectan las estrategias desarrolladas por las empresas del sector impulsando su expansión internacional.

A continuación se exponen de forma resumida las tendencias anteriormente citadas con el objetivo de contextualizar el proceso de expansión experimentado por las empresas eléctricas.

7.1.1.1 *Políticas de ahorro energético*

En tan sólo tres años desde la primera gran escalada de precios, la mayoría de países europeos y Japón habían conseguido reducir la participación de las importaciones de petróleo en el consumo total de fuentes primarias de energía (Tabla 7.1). Los términos de esta reducción contrastan con los del crecimiento experimentado durante el periodo 1960-1973. Para entender la distinta evolución de ambos periodos hay que tener en cuenta no sólo las distintas políticas aplicadas, sino también las tasas de crecimiento de

²³⁰ Las dos fechas más significativas son octubre de 1973 y noviembre de 1979.

²³¹ Para profundizar en los orígenes, evolución y consecuencias de la denominada “crisis del petróleo” se puede consultar el trabajo de Centeno (1982).

la producción y los precios de la energía. El periodo 1960-1973 se caracteriza por tasas de crecimiento mayor y precios de la energía más baratos que el periodo 1973-1976²³².

Tabla 7.1. Importaciones de petróleo como porcentaje del consumo total de energía primaria

País	1960	1973	1976
Austria	5	41	42
Bélgica	28	60	51
Dinamarca	56	91	82
Finlandia	26	61	59
Francia	30	71	68
RFA	19	54	51
Grecia	76	77	71
Islandia	67	58	45
Irlanda	29	77	70
Italia	40	73	68
Luxemburgo	7	35	31
Holanda	42	44	39
Noruega	39	34	-28
Portugal	59	82	88
España	25	64	69
Suecia	48	59	57
Suiza	36	64	62
Turquía	10	36	44
Reino Unido	26	49	38
Japón	31	75	72
Estados Unidos	5	16	19

Fuente: IEA (1977): 1977 Review, París citado en Landsberg (1979:253)

Como alternativa a la utilización del petróleo, desde mediados de los 70 aumenta el número de proyectos de construcción de centrales nucleares. En países como Japón, el Reino Unido, Francia y España, este tipo de generación va a alcanzar una participación significativa. En 1973, para los países de la OCDE la energía nuclear representaba un 4,2% del total de energía eléctrica producida, en 1980 un 10,9%, en 1990 un 22,7% y en

²³² Se considera que los determinantes fundamentales de la demanda de energía son el PIB (absoluto y per cápita) y, en menor medida, los precios de la energía pues ésta presenta una demanda inelástica con respecto al precio, especialmente en el corto plazo (Cassedy et al., 1998: 65-70). Tradicionalmente se ha sostenido que existía un correlación casi perfecta entre la evolución del PIB y de la demanda de energía. Sin embargo, este planteamiento ha comenzado a ser cuestionado por autores que sostienen que es posible el crecimiento económico con un estancamiento o incluso reducción del consumo energético. Esto se lleva a cabo mediante un uso más eficiente del mismo (ibíd.: 71). Pese a que no se ha llegado al objetivo de crecimiento económico sin aumento en la demanda de energía, sí se ha logrado un uso más eficiente de la misma. Por ejemplo, en EEUU, el ratio que mide el consumo energético por dólar de PIB descendió entre el periodo 1975-1985 un 21% y ha continuado descendiendo desde entonces aunque a un ritmo menor (ibíd.: 76). En la UE, desde 1990 este indicador se ha reducido en un 5,9% a una tasa media anual del 0,7% (IDAE, 2001:24).

1999 un 23,6% (IEA, 2001: I.42). Además de la energía nuclear, en las dos últimas décadas el gas natural ha aumentado su participación como fuente generadora de energía, particularmente vinculada a la generación de electricidad y de calor²³³. El principal inconveniente del gas natural es la relativa escasez de reservas existentes si se compara con el carbón y, en menor medida, con el petróleo, así como las inversiones requeridas para su transporte. Las estrategias de internacionalización de ciertas empresas energéticas están en la actualidad muy relacionadas con el auge de este recurso energético.

En la década de los 90 la reducción de los precios del petróleo y los crecientes desarrollos en la utilización del gas natural relajaron los temores con respecto a nuevas crisis energéticas. Sin embargo, para algunos autores esta posición no se corresponde con la situación real. Si bien puede considerarse que no existe peligro de desabastecimiento, como se llegó a temer a finales de los 70, sí existe un riesgo considerable de que en la segunda década del siglo XXI, aproximadamente, se produzca un aumento sustancial en los precios del petróleo y el gas natural (Menéndez, 1997: 50). Al margen de los posibles aumentos derivados de conflictos o decisiones políticas, este incremento del que se está hablando estaría relacionado con razones de índole técnico-económicas. A partir de ese momento, comenzará a ser necesario la utilización de yacimientos hasta ahora no explotados por el mayor coste y complejidad técnica que requieren.

La situación de las economías menos desarrolladas es particularmente delicada frente a este incremento en los precios del petróleo. Muchas son igualmente dependientes o más que las economías desarrolladas de las importaciones de hidrocarburos. Además, tienen menor capacidad para desarrollar tecnologías alternativas que reduzcan dicha dependencia y su nivel de ingreso medio y crecimiento económico relativo las coloca en una posición más vulnerable frente a un hipotético aumento de los precios energéticos.

Otro indicador de la evolución de las políticas energéticas lo constituye la evolución de los gastos de I+D. Tras los aumentos experimentados en la primera mitad de los 80, encaminados sobre todo al desarrollo de la energía nuclear como sustitutiva del

²³³ El gas natural presenta ventajas con respecto a otras fuentes primarias como el carbón o el petróleo o con respecto a la energía nuclear. Utilizado en plantas de ciclo combinado alcanza unos rendimientos superiores a los de centrales de carbón o nucleares (51% en el primer caso, 35.5 en el segundo y 33 en el tercero). El coste de la inversión es mucho menor que el requerido en el caso de construcción de centrales nucleares o grandes presas hidráulicas. En el primer caso se está hablando de unas 600.000 pesetas de inversión requerida por cada kw/h generado, en el segundo caso de hidráulicas de unas 300.000, en el caso de centrales de carbón unas 200.000 y en el caso de centrales de gas unas 60.000. Además, el impacto medioambiental es menor que el de las dos alternativas citadas

petróleo, desde principios de los 90 se observa un descenso en la I+D destinada al sector energético. El caso de EEUU es paradigmático, especialmente si se tiene en cuenta que un 40% de los gastos mundiales en I+D energética se realizan en este país. Desde 1985, estos gastos han pasado de US\$ 7.4 billones a US\$ 3.7 billones en 1999, una reducción del 50%. En Europa, aunque no de una forma tan drástica ni en todos los países por igual, también se ha experimentado una bajada en términos globales. En Bélgica, Alemania, Italia, Holanda, Portugal, España y Reino Unido, la I+D energética ha caído en términos reales desde 1985. En Noruega y Suiza desde 1995. En Austria, Dinamarca, Suecia y Francia la evolución es irregular y sólo en Finlandia se aprecia un claro aumento de este tipo de gastos (WEC, 2001c: 45-48). El descenso en el gasto público ha sido el principal protagonista de esta evolución, aunque en muchos casos también se han reducido los gastos realizados por el sector privado. El estudio del WEC sugiere que en algunos casos este descenso podría estar relacionado con el reciente proceso de desregulación. Aunque esto no está del todo claro, lo que sí parece contrastable, al menos en algunos casos, es que ha habido un desvío de recursos hacia actividades de investigación orientadas a la distribución final de los servicios al cliente. De hecho, se han reducido los gastos de I+D en el desarrollo de energías fósiles y nuclear. Sólo en las renovables ha habido un ligero aumento en algunos países aunque en términos absolutos sigue siendo un porcentaje bastante bajo (ibíd.: 31-36)²³⁴.

Si se considera que los gastos en I+D son el principal precursor del avance tecnológico el panorama mostrado resulta un tanto desalentador. Como señala el propio informe del WEC, ni siquiera en Europa Occidental, a pesar de la retórica desarrollada sobre la necesidad de reducir las emisiones y mejorar la eficiencia energética, se aprecia una apuesta firme por aumentar los gastos que lo hagan posible. En países como EEUU, donde las importaciones de petróleo han aumentado un 48% durante los 90 y las de gas se han duplicado, parece que la opción de los últimos años ha sido el control político-económico de las reservas y no tanto los gastos en I+D orientados a la diversificación y ahorro energético (ibíd.: 46-47).

7.1.1.2 Restricciones medioambientales.

Junto a la problemática vinculada a la escasez o no de recursos fósiles surge otra relacionada con el impacto medioambiental de su utilización como fuentes energéticas. Esto ha venido suscitando un debate sobre las consecuencias del crecimiento económico

²³⁴ Probablemente este descenso en los gastos privados de I+D en algunos países esté relacionado también con el proceso de internacionalización. La diversificación geográfica de las inversiones motiva un aumento de otros tipo de gastos que pueden resultar más rentables que los derivados de operaciones de I+D.

experimentado y los patrones de consumo de la mayoría de los países en términos medioambientales²³⁵. Como señala el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) del Ministerio de Economía a los dos criterios tradicionales por los que las sociedades habían venido desarrollando sus sistemas energéticos, disponibilidad técnica y viabilidad económica, se le añade en los últimos 10-15 años uno nuevo: el de los impactos medioambientales que su uso ocasiona (IDAE, 2000: 13).

Las actividades vinculadas a la generación, transporte y uso de la energía generan importantes impactos medioambientales. Entre los más destacables figuran, en el ámbito global, la lluvia ácida, el cambio climático, la destrucción de la capa de ozono estratosférico y el aumento del ozono troposférico. En el ámbito local destacan la contaminación acústica, la de los suelos o las aguas, la ocupación de terrenos, el impacto paisajístico o la posible alteración de la flora y la fauna²³⁶.

En el panorama energético actual este factor está adquiriendo una importancia creciente. De ahí que traten de impulsarse mecanismos de ahorro energético y la utilización de “energías limpias” cuyo impacto medioambiental se considere menor²³⁷. El citado estudio del IDAE ha tratado de valorar cuantitativamente los impactos derivados de la utilización de unas fuentes y otras en base a una serie de criterios relacionados con problemas medioambientales tales como: el calentamiento global, la reducción de la capa de ozono, la producción de residuos radioactivos, metales pesados o sustancias cancerígenas, etc. Los resultados del estudio se resumen en la siguiente tabla en la que se ordenan las distintas fuentes de generación de energía eléctrica según su impacto medioambiental

²³⁵ Para profundizar en este debate y en las distintas posiciones de grupos sociales se puede consultar Cassedy et al (1998), Menéndez (1997).

²³⁶ Para un análisis más detallado de los problemas medioambientales y su relación con la producción y uso de la energía se puede consultar el citado estudio del IDAE así como los libros publicados por Menéndez (1997).

²³⁷ Se consideran energías no renovables aquellas que se consumen a una velocidad mayor de la que la naturaleza tarda en reponerlas. Las principales fuentes de energía no renovables son el carbón, el gas natural y el petróleo. Se entiende por fuentes renovables aquellas que pueden ser repuestas por la naturaleza a un ritmo similar al de su uso. En este caso se incluye al agua, el sol, el viento y la biomasa.

Tabla 7.2. Generación de energía eléctrica. Impactos medioambientales

Tipo de generación	Total de ecopuntos ^a
Sistema Lignito	1.735
Sistema Petróleo	1.398
Sistema Carbón	1.356
Sistema nuclear	672
Sistema Solar Fotovoltaico	461
Sistema Gas Natural	267
Sistema Eólico	65
Sistema Minihidráulico	5

^a El total de “ecopuntos” obtenidos puede interpretarse como un nivel de “penalización-ambiental” de los sistemas analizados

Fuente: IDAE, 2000:56

En las últimas dos décadas se han experimentado cambios significativos con respecto a las fuentes utilizadas para la producción de energía eléctrica (Tabla 7.3). Estos cambios se explican no sólo por las restricciones medioambientales, sino, sobre todo, por la distinta evolución en los precios de las fuentes de energía y por los avances tecnológicos que han abaratado la utilización de determinadas fuentes²³⁸. El que primero llama la atención es el de la reducción en la utilización del petróleo como fuente primaria. Esto es consecuencia de la subida en los precios del crudo que tuvo lugar en la década de los 70 y de las políticas aplicadas en consecuencia para reducir la dependencia de esta fuente de energía. Dado que no existen sustitutos para usos como el del transporte, la generación de electricidad se convirtió en uno de los sectores donde más incidieron las políticas de reducción en la utilización de petróleo.

Como sustituto al petróleo, en los países de ingresos más altos, se ha incrementado la energía nuclear y en menor medida el gas natural. En los países de ingresos medios y bajos este último ha aumentado en una proporción mayor, aunque lo realmente significativo es el aumento en la utilización de carbón. Frente a lo ocurrido en los países de ingresos más altos donde esta fuente ha reducido su participación, en los otros dos grupos de países el aumento ha sido muy significativo. Una de las razones fundamentales de esta evolución dispar se encuentra en las políticas y legislaciones medioambientales y en la falta de recursos en las economías de menores ingresos para acometer proyectos de centrales nucleares. La reducción en la participación de la energía hidráulica es significativa, especialmente si se tiene en cuenta que es considerada una de las fuentes de menor impacto ambiental y más barata para la

²³⁸ En Álvarez (1997: 107-111) se puede encontrar una descripción de los cambios tecnológicos aplicados a las centrales de carbón y gas natural. Además otros avances tecnológicos han hecho posible o han abaratado el coste de extracción y transporte del gas natural.

producción de electricidad. En muchas economías de bajos ingresos esta es considerada una de las alternativas preferibles dada la disponibilidad de recursos hídricos.

A pesar de la diversificación en el mix eléctrico y el debate existente sobre el impacto medioambiental, las denominadas “energías limpias” representaban en el 2000 tan sólo el 0,5% de la producción total de energía eléctrica (IEA, 2001: I.3, I.42).

Tabla 7.3. Fuentes de energía eléctrica

Grupos de países	Hidráulica		Carbón		Petróleo		Gas		Nuclear	
	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998
Mundo	20.4	17.8	32.2	38.4	28.3	8.9	8.8	16.2	8.7	17.2
Ingresos bajos	25.0	22.5	11.5	43.5	57.8	8.4	1.7	16.6	3.9	8.6
Ingresos medios	21.7	23.4	23.1	37.9	47.1	12.1	4.6	18.9	3.2	6.9
Ingresos altos	19.4	14.2	39.5	38.0	17.6	6.2	11.3	14.8	11.5	23.6

Fuente: Banco Mundial, 2001a:158-160

La problemática medioambiental es vista desde una perspectiva distinta por las economías subdesarrolladas. Por una parte, en muchas de estas economías la importancia de las fuentes renovables es bastante superior a la de las economías desarrolladas. En América Latina y Caribe, por ejemplo, las energías renovables (fundamentalmente hidro y biomasa) representan el 34% de las fuentes primarias. En Brasil esta cifra llega hasta el 60% (WEC, 2000: 15). Esto significa que si lo adecuado para garantizar el suministro es tener un mix energético lo más diversificado posible estos países deberían avanzar en la incorporación de fuentes no renovables de energía, particularmente la térmica²³⁹. Por otra parte, la disponibilidad de recursos para invertir en el desarrollo de energías limpias a gran escala es baja siendo más frecuente el desarrollo de pequeños proyectos a nivel rural. Pero esto resulta insuficiente como sostén para un crecimiento industrial.

²³⁹ Las fuentes renovables aunque tienen indudables ventajas en términos medioambientales también presentan inconvenientes, entre otros, la dificultad en garantizar el suministro permanente pues dependen de la climatología (agua, viento, sol, etc.). Las posibilidades de programar con antelación la producción son mayores en las centrales térmicas o nucleares mientras que la capacidad de reacción ante cambios puntuales en la demanda es mayor en las térmicas e hidráulicas. Precisamente el subsector eléctrico se caracteriza por la necesaria igualación de oferta y demanda en todo momento. Si ambas fuesen perfectamente predecibles no habría mayor dificultad pero cualquier problema en una planta de generación o aumento inesperado de la demanda en algún punto requiere de una repuesta rápida. En caso contrario se producirán cortes en el suministro. Por todo ello, lo más adecuado es disponer de un mix eléctrico compuesto por distintas tecnologías que permitan cumplir con los objetivos de suministro de energía en unos términos económicos y medioambientales que se consideren adecuados. La dificultad está en gran parte en definir estos términos ya que existen conflictos de interés entre distintos grupos sociales.

7.1.1.3 *Evolución de la demanda.*

La disminución de los niveles de crecimiento económico a escala mundial durante la década de los 70 supuso a su vez un menor crecimiento de la demanda de energía sobre todo en los PD²⁴⁰. La evolución de esta demanda va a variar significativamente según los distintos países siendo mayor el crecimiento experimentado en las economías de menores ingresos per cápita (Tabla 7.4). Esto se relaciona con mayores tasas de crecimiento del PIB y mayor intensidad energética (o menores niveles de eficiencia). Este diferencial en las tasas de crecimiento de la demanda ha sido uno de los principales elementos que ha motivado el interés de algunas empresas energéticas por expandirse hacia estos países. Para hacerse una idea del potencial de crecimiento de la demanda de energía en determinadas economías piénsese que en China, por ejemplo, 400 millones de personas no disponen de luz eléctrica (Menéndez, 1997: 37).

Los menores ritmos de crecimiento experimentados en los PD unido a la protección existente en los mercados nacionales suponía un freno a la expansión de las empresas del sector y un estancamiento o caída de sus niveles de beneficios. Frente a ello, las expectativas de crecimiento de muchas economías subdesarrolladas las convierte en un destino atractivo para las inversiones vinculadas a este sector. De ahí que la política de liberalización y privatización del sector eléctrico, a la par que la de otros servicios, se constituya en uno de los ejes fundamentales de las políticas de ajuste aplicadas desde finales de los 70.

Distintos autores han tratado de medir la relación existente entre el crecimiento económico y la demanda de energía, incluyendo la incidencia que los cambios en la estructura de la producción tienen en la misma. Partiendo de que la disponibilidad de energía es condición necesaria para el crecimiento económico, la mayoría de estos trabajos concluyen que, a partir de un determinado nivel de industrialización, la intensidad en el crecimiento de la demanda de energía disminuye o lo que es lo mismo aumenta la eficiencia en su uso con respecto al PIB. Esta correlación es resultado de una mayor eficiencia en el transporte y de la utilización de tecnologías de uso final que desarrollan una conversión más eficiente de la energía pero que sólo son disponibles

²⁴⁰ Existen además otras variables que se consideran relevantes en cuanto a la evolución de la demanda de energía. Entre ellas destaca el crecimiento de la población, las innovaciones tecnológicas, el ingreso medio per cápita o el precio de la energía. Con respecto a este último aunque la demanda se puede considerar inelástica en el corto plazo esto no es así a medio o largo plazo, particularmente si se producen incrementos fuertes (Cassedy, 1998: 64-70)

para niveles de ingreso altos²⁴¹. La mejora en la eficiencia energética va a depender también de la estructura del producto (mayor o menor peso de sectores industriales intensivos en consumo de energía y mayor o menor peso del transporte) así como de las diferencias en el mix de generación eléctrica. Por ejemplo, la utilización de gas natural en plantas de ciclo combinado contribuye a mejorar los niveles de eficiencia debido a que, en estas plantas, los rendimientos son superiores a los de centrales de carbón o nucleares.

Además, a medida que aumenta el crecimiento económico se suelen experimentar cambios en el uso final de la energía (Tabla 7.6). En los países con una estructura del producto basada fundamentalmente en la agricultura y bajos niveles de ingreso per cápita, hay una proporción mayoritaria de energía no comercial destinada al uso residencial. A medida que aumenta el grado de industrialización, la energía destinada al uso industrial adquiere mayor importancia. Por último, en los países con un alto grado de industrialización e ingreso per cápita cobra mayor importancia la energía destinada a transporte y, de nuevo, la de uso residencial pero en este caso se trata de energía comercial

Tabla 7.4. Crecimiento del PIB y del consumo energético

Grupo de países	PIB: promedio anual de crecimiento		Consumo de energía: promedio anual de crecimiento	
	1980-1990	1990-1999	1980-1990	1980-1998
Mundo	3.4	2.5	5.0	2.9
A. Ingresos Bajos	4.7	3.2	6.1	5.1
B. Ingresos Medios	3.3	3.5	12.5	4.4
A+B	3.5	3.5	10.4	4.6
Este de Asia y Pacífico	8.0	7.5	5.6	4.5
Europa y Asia Central	--	-2.3	21.6	7.8
América Latina y Caribe	1.7	3.4	2.4	2.4
Oriente Medio y Norte de África	2.0	3.0	6.4	5.1
Sur de Asia	5.6	5.6	7.0	4.0
África Sub-Sahariana	1.7	2.2	3.1	2.3
Ingresos altos	3.4	2.3	1.6	1.7
Europa (UE)	--	1.8	--	1.2

Fuente: Banco Mundial (varios años): World Development Indicators, Washington.

La crisis energética de los 70 y los problemas medioambientales han aumentado el interés de distintas instituciones y gobiernos por mejorar los índices de eficiencia

²⁴¹ Nakicenovic et. al. (1998: 20) explica esto mediante el ejemplo de la tecnología utilizada para cocinar. Mientras que las cocinas tradicionales que utilizaban madera muestran una eficiencia térmica del 10%, en las cocinas eléctricas, ésta sube hasta el 70%.

energética. De hecho en Europa Occidental, Japón y Norte América, la industria requiere cada vez menos energía por unidad de producto. Esto no ha ocurrido igual en el sector del transporte o en los servicios en general donde la intensidad energética apenas se ha reducido e incluso se ha incrementado (WEC, 2001a). En la UE, la mejora de los indicadores de eficiencia energética adquirió proporciones más significativas durante la segunda mitad de los 80 que durante la década de los 90 (IDAE, 2001: 24)²⁴². A nivel mundial la situación es la contraria (reducciones de 1.9% en promedio anual entre 1980 y 1999 y de 2.3% entre 1990-1999) pero está debido en gran parte al mayor crecimiento de países con niveles de intensidad energética baja, sobre todo países asiáticos (WEC, 2001a: 11).

A pesar de que en las últimas décadas, la demanda de energía en las economías subdesarrolladas ha crecido más que la de las economías desarrolladas, la participación en la demanda total sigue siendo muy desigual (Tabla 7.7). Las variaciones experimentadas han sido poco significativas y apenas han alterado la distribución de la energía entre los distintos grupos de países. De acuerdo a la clasificación realizada por el Banco Mundial, los países de bajos ingresos que aglutinan un 40.4% de la población mundial, acaparan sólo el 13.4 por ciento de la energía consumida. Por el contrario los países de altos ingresos con tan sólo un 14.9 por ciento de la población, consumen el 38.6 por ciento de la energía.

Si se compara la distribución del consumo de energía con la del PIB a nivel mundial, se observa que los países de bajos ingresos acaparan una proporción significativa de energía en relación a su participación en el PIB. Este dato confirma lo que ya se ha expuesto anteriormente con respecto a los diferenciales en la intensidad o eficiencia de la energía utilizada.

En lo que a energía eléctrica se refiere, la situación muestra unos niveles de concentración aún mayores que los del sector energético en su conjunto. Durante el periodo 1980-1998 el consumo de esta energía aumentó a nivel mundial por encima de la demanda de energía total, un 4.1 por ciento. Su distribución por grupos de países muestra una tendencia similar a la ya señalada para el consumo de energía total pues ha aumentado más el consumo eléctrico en los países de ingresos bajos y medios (4.9 y 5.8 respectivamente) que en los de ingresos altos (3.3) (Banco Mundial, 2001a: 160).

²⁴² España representa una excepción con respecto a la media de la UE. Durante la segunda mitad de los 80 se aprecia al igual que en la mayoría de los países europeos una reducción de este indicador, sin embargo, desde 1989 su evolución ha sido creciente.

Tabla 7.5. Distribución final de la energía

Grupos de Países	Industria	Transporte	Otros sectores ^a	Otros usos
OCDE	29,7	33,9	32,8	3,6
NO-OCDE	33,9	17,2	46,8	2,1
- América Latina	37,9	31,6	27,6	2,8

a Incluye Agricultura, Servicios Públicos y Comunitarios, Residencial y Otros. La partida más importante es la residencial

Fuente: IEA (2000): Energy Balances of Non-OECD Countries.

En definitiva, los elementos que se han ido mencionando hasta ahora han supuesto un cambio para el sector energético de la mayoría de los países tanto en su dimensión económica como política y medioambiental. La constatación de la existencia de estos elementos a mediados de los 70, hizo que se planteasen como objetivos fundamentales de las políticas de este sector el ahorro energético, la reducción de los impactos medioambientales derivados de la producción y consumo de energía y la extensión del suministro hacia los países y regiones pobres. Para ello, las recomendaciones más frecuentes fueron orientadas a liberalizar los mercados de estos productos, aumentar la competencia y reducir la participación de empresas públicas de tal forma que los precios se adaptasen mejor a los costes. Además, era necesario impulsar la investigación y el desarrollo encaminados a generar un ahorro energético así como favorecer el uso de fuentes renovables de energía (Landsberg, 1979: 45-67). Estas recomendaciones se han mantenido prácticamente igual hasta la actualidad, al menos en los análisis realizados desde instituciones oficiales como la Agencia Internacional de la Energía (IEA), el Consejo Mundial de la Energía (WEC) o el Banco Mundial. En el año 2000, el informe del WEC establecía recomendaciones similares a las del estudio de Landsberg de 1979 (WEC, 2000). En ambos la liberalización, privatización y apertura del sector se consideran pieza clave para su adecuado desarrollo.

Tabla 7.6. Eficiencia energética

Grupos de países	PIB por unidad de energía consumida ^a (1998)	Agricultura (% PIB 1999)	Industria (% PIB 1999)	Manufactura (% PIB 1999)	Servicios (% PIB 1999)
Mundo	4.2	5	31	--	63
A. Ingresos Bajos	3.4	26	30	19	44
B. Ingresos Medios	3.9	10	36	25	54
A+B	3.7	12	35	24	53
Este de Asia y Pacífico	--	14	45	33	41
Europa y Asia Central	2.3	10	33	--	56
América Latina y Caribe	5.7	8	30	21	62
Oriente Medio y Norte de África	3.5	14	38	14	48
Sur de Asia	4.5	27	26	16	47
África Sub-Sahariana	--	15	29	16	56
Ingresos altos	4.6	--	--	--	--
Europa (UE)	5.6	2	27	--	71

a PPP \$ por kg equivalente de petróleo

Fuente: Banco Mundial (2001): World Development Indicators, Washington, pp. 154-156 y 198-200

Tabla 7.7. Distribución del consumo de energía, población y PIB mundial (porcentaje)

Grupos de Países	Producción de electricidad		Consumo de energía		Población		PIB	
	1980	1998	1980	1998	1980	1999	1980	1999
Ingresos bajos	6.7	7.3	11.6	13.4	53.7	40.4	6.9	3.3
Ingresos medios	27.2	31.9	48	47.9	27.9	44.6	22.8	17.9
Ingresos altos	66.1	60.7	40.4	38.6	18.4	14.9	72.0	78.8

Fuente: Banco Mundial (varios años): World Development Indicators, Washington

Por tanto, además de la propia evolución de la demanda, los principales hitos que han marcado el desarrollo del sector desde inicios de los 80 hasta la actualidad han sido el proceso de reformas, la lucha por el control por las fuentes primarias, el ahorro energético y la búsqueda de fuentes alternativas de energía. Aunque los logros en el ahorro energético e incremento en la utilización de energías renovables están lejos de los objetivos propuestos, no puede decirse lo mismo en cuanto al control de las fuentes primarias y al proceso de reformas. En ambos casos, la expansión internacional de las empresas ha sido un elemento clave. En el primer caso, la importancia de las ET ha aumentado en las actividades de prospección y extracción de las fuentes primarias a lo largo de todo el planeta acentuando una tendencia ya presente en décadas anteriores. Esta expansión se ha realizado en gran medida hacia determinadas economías subdesarrolladas ricas en recursos energéticos y que permiten la participación de capital extranjero en este tipo de actividades. Los programas de ajuste y, particularmente los cambios en las políticas de IED, han contribuido a ampliar el abanico de países que autorizan la participación extranjera en actividades energéticas. Esto ha facilitando el proceso de expansión internacional de muchas empresas energéticas de PD.

En el segundo caso, las ET se han convertido en agentes fundamentales del proceso de reformas, particularmente en los PSD. Dicho proceso ha sido el exponente fundamental del aumento en la internacionalización de las empresas vinculadas al subsector eléctrico. En el apartado 7.1.3 se retoma esta cuestión analizando con más detalle las características de ese proceso de reformas desde la perspectiva de su vinculación con el proceso de expansión de las ET. Con anterioridad es conveniente exponer una serie de características particulares del subsector eléctrico derivadas de la especificidad del tipo de actividad desarrollada y cuya importancia no se limita a una dimensión técnica sino que tiene un efecto en términos económicos. Tener en cuenta estos elementos será fundamental para comprender algunos de los problemas del sector eléctrico en Guatemala y de los efectos de la entrada de capital extranjero.

7.1.2. Especificidades del sector

El subsector eléctrico está compuesto por las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de la energía eléctrica²⁴³. La actividad de comercialización ha surgido recientemente como resultado del proceso de reformas ya

²⁴³ La diferencia entre lo que se considera red de transporte y de distribución radica en que la primera utiliza una red de alto voltaje mientras que la segunda, la que está conectada directamente con los centros de consumo, utiliza una red de medio y bajo voltaje. El límite entre transporte y distribución depende de la convención adoptada en cada país. En España, por ejemplo, por debajo de 220 kv se considera red de distribución.

que tradicionalmente estaba incluida en la actividad de distribución. De hecho en la actualidad muchas empresas comercializadoras son filiales o están vinculadas con empresas distribuidoras.

La actividad de transporte o transmisión, que supone básicamente la gestión técnica de la red, se realiza de forma centralizada pues las propias características del tipo de actividad impiden que se desarrollen de forma independiente intercambios de energía entre unos agentes y otros. La dificultad para almacenar la energía eléctrica obliga a igualar en todo momento la oferta y demanda de este producto por lo que resulta más eficiente en términos técnicos y económicos una gestión centralizada.

Además de las especificidades del tipo de producto o servicio del que se está hablando existen una serie de restricciones técnicas en el transporte de energía que caracterizan el desempeño de esta actividad y que tienen importantes repercusiones en términos económicos. A continuación se va a exponer primero en que consisten dichas restricciones y, más tarde, sus implicaciones en términos económicos.

El consumo de energía en cada punto de la red eléctrica depende de la que se esté generando, transportando y consumiendo en ese instante en cualquier otro punto de esa misma red. Es decir, que cada uno de los puntos de generación y consumo así como de las líneas de transporte no son, ni se pueden gestionar, de forma independiente (como por ejemplo ocurre con el gas). Por el contrario, el flujo de energía a través de la red se organiza de acuerdo a una serie de leyes físicas (leyes de Kirchoff)²⁴⁴ que interrelaciona todos los elementos de la red. Estas leyes restringen tanto las posibilidades de cada planta generadora de aportar su energía como la utilización de determinadas redes de transmisión para abastecer la demanda en cada punto concreto. Una restricción en cualquier tramo de la red afecta a la energía que circula por los otros tramos y puede motivar que sea necesario utilizar la energía de una planta generadora más cara e ineficiente que otra pero cuya localización hace que, dadas las restricciones, sea la única opción posible para abastecer la demanda.

En definitiva, estas restricciones obligan a que las decisiones de inversión en generación y transporte necesariamente tengan en cuenta, si quieren ser eficientes en términos del funcionamiento de la red, la localización y los costes de generación de cada planta, así como los centros de consumo y el funcionamiento conjunto de la red.

²⁴⁴ Se puede consultar Lasheras (1999: 255-258) para una explicación detallada sobre el funcionamiento de estas leyes.

La existencia de esta serie de restricciones afecta al funcionamiento de la actividad eléctrica con repercusiones en términos económicos. Lasheras (1999: 258-259) considera que son tres los efectos que se producen (en Guatemala se observarán ejemplos concretos de algunas de estas situaciones):

1. Las restricciones a la energía que puede circular por un tramo de la red tienen efectos sobre el conjunto de la red y no sólo sobre el tramo afectado. Es decir, que si fruto de estas restricciones surge la necesidad de incorporar la energía de una determinada planta poco eficiente, esto puede suponer una pérdida de eficiencia del sistema y un encarecimiento en el precio de la energía.

2. A la hora de acordar anticipadamente los intercambios existe una dificultad inherente al sistema ya que las restricciones al transporte impiden concretar a priori la operación en términos exactos. Como señala Lasheras (Ibíd.: 258):

“Puesto que los acuerdos entre generadores y demandantes deben resultar factibles según las condiciones técnicas de funcionamiento de la red y, a su vez, estas condiciones dependen de los acuerdos o decisiones económicas que se hayan adoptado, hay una especie de círculo vicioso de información difícil de romper: el despacho real no puede decidir sin conocer las transacciones acordadas, pero a su vez, los acuerdos bilaterales no se pueden cerrar hasta que no se conozca la influencia del despacho real sobre ellos”.

Esta problemática encarece los costes de transacción inherentes a la actividad eléctrica.

3. Las actividades de generación y transmisión son complementarias, pero también pueden resultar sustitutivas. En la medida en la que ampliaciones en la capacidad de la red modifiquen las restricciones al transporte, puede variar la cantidad de energía demandada a una planta generadora en concreto.

La presencia de estos tres efectos facilita el desarrollo de poder de mercado y la creación de barreras de entrada por parte de las empresas que participan en el sector. Al margen de los instrumentos comunes a otros sectores, en la actividad eléctrica las empresas generadoras pueden desarrollar estrategias particulares de poder de mercado. Siguiendo de nuevo a Lasheras (Ibíd.: 277-278) se pueden destacar tres formas fundamentales a través de las cuales las generadoras pueden ejercer poder de mercado:

1. Mediante aumentos en la cantidad generada o reducción de precios de tal forma que, las restricciones técnicas a que den lugar obliguen a restringir la generación de la competencia.

2. Dado que por restricciones técnicas es posible que existan plantas que necesariamente deban suministrar, en ausencia de una regulación de precios, se puede elevar el precio de la generación en dichas plantas.

3. También la acción coordinada de varias generadoras en una zona concreta puede obligar al funcionamiento de determinadas plantas que, en previsión, pueden elevar sus precios²⁴⁵.

Con respecto a las barreras de entrada, la existencia de las mismas se deriva de las cuestiones clásicas relacionadas con una actividad intensiva en capital y con un alto grado de regulación, así como de otras particulares de la actividad eléctrica. En concreto, la existencia de una determinada localización geográfica de las plantas ya instaladas, dadas las restricciones del transporte, puede dificultar la localización adecuada de los nuevos competidores. Además, si las empresas existentes disponen de más de una planta con localizaciones geográficas estratégicas y con un mix de tecnologías de generación que les permita adaptarse bien a los cambios en la demanda, la entrada de competidores nuevos se verá dificultada. La importancia de estos aspectos se refleja en el hecho de que la mayoría de las empresas que tratan de iniciar actividades en nuevos mercados lo hacen a través de la compra de plantas/empresas ya existentes (a partir de las cuales ya resulta más fácil aumentos en la capacidad) o de la firma de acuerdos bilaterales que le garanticen la recuperación de sus costes y la obtención de un beneficio. Guatemala será un claro ejemplo de esta opción.

7.1.3. La internacionalización del sector eléctrico y el proceso de reforma actual

En el apartado 7.1.1 se comentó que la expansión internacional de empresas vinculadas al sector energético se había dado en distintos frentes. Por una parte, en todas las actividades vinculadas a la producción y distribución de combustibles de uso directo. En este caso la expansión internacional cumplía, entre otros, el objetivo de controlar las reservas mundiales existentes y garantizar el suministro de las materias primas necesarias. Además, dentro del subsector eléctrico, la expansión internacional de las empresas se había desarrollado vinculada al proceso de reformas experimentado en el sector a nivel mundial desde mediados de los 80 y, especialmente, desde principios de los 90. Dado que en este capítulo lo que más interesa es lo relativo al subsector eléctrico, en este apartado el objetivo será analizar dicho proceso de reformas desde la perspectiva del proceso de expansión internacional de las empresas eléctricas.

²⁴⁵ Esta es la práctica que han desarrollado algunas generadoras en el mercado de Inglaterra y Gales.

Utilizando la terminología propuesta en la primera parte de la tesis, se puede decir que el proceso de reformas, en sus distintas concreciones, se ha convertido en uno de los factores de localización fundamentales de las ET en los distintos países. Esto quiere decir que ha influido significativamente en las estrategias y modalidades adoptadas por las ET así como en los efectos de su participación en los mercados locales.

Las reformas llevadas a cabo han influido en la expansión internacional de las actividades de empresas eléctricas por dos vías. Por una parte, la liberalización que se está llevando a cabo en los mercados de PD obliga a las empresas de estos países, acostumbradas a mercados protegidos y, en algunos casos, monopólicos, a adoptar estrategias de redimensionamiento de su tamaño y de diversificación con el objetivo de hacer frente a la competencia internacional. En este contexto, las reformas llevadas a cabo en regiones como AL o Europa del Este se convierten en un destino atractivo para lograr ese objetivo, dado que el crecimiento de la demanda en esos países es superior a la que se da en PD y las expectativas de rentabilidad son elevadas. Si tenemos en cuenta además los objetivos de ahorro energético y mejora de la eficiencia establecidos en el seno de la UE, la expansión internacional se convierte en una necesidad y en el vehículo más seguro para garantizar la compatibilidad de dichos objetivos con los de rentabilidad de las empresas.

El proceso de reformas en el sector eléctrico dista de haberse desarrollado de forma homogénea entre todos los países. Aunque la filosofía y los principios que lo animan son similares en todos los casos, su concreción ha variado en función de las características particulares del sector existente previo a las reformas así como de otros elementos más generales de carácter económico y político. Las reformas se van a diferenciar en el contenido de las mismas y en la secuencia temporal con la que se han implementado. Así se pueden encontrar diferencias entre las llevadas a cabo en EEUU (siendo California el principal exponente y el más conocido tras la crisis de los apagones del verano del año 2000), en Europa Occidental, en Europa del Este, en Asia y en América Latina. Según el WEC (2001b: 9) existen dos modalidades básicas que permiten distinguir las opciones adoptadas por cada país: aquellos que reformaron su marco regulatorio tradicional pero sin crear un mercado libre y manteniendo limitaciones a la participación privada; aquellos otros que, desde un primer momento, crearon un mercado libre de electricidad y eliminaron las restricciones a la participación privada.

Dentro de AL existen importantes diferencias entre unos países y otros, a pesar de lo cual se aprecia la existencia de un proceso bastante homogéneo en un grupo representativo de países. Así, las reformas implementadas en Chile, Argentina, Bolivia, Perú, Panamá, Guatemala o El Salvador se caracteriza por la creación de mercados

libres y la apertura total a la iniciativa privada (salvo en transporte) mientras que en países como Brasil, Costa Rica, Ecuador o Venezuela se ha restringido dicha participación. En México, Paraguay y Uruguay hasta el momento, el sector sigue estando integrado y centralizado aunque se permite un nivel creciente de participación privada (WEC, 2001b).

La importancia de este proceso como vehículo para la expansión internacional de empresas eléctricas queda de manifiesto en el crecimiento experimentado por los flujos de IED orientados al subsector eléctrico tras el inicio de las reformas. Este crecimiento es mucho mayor en AL que en Europa Occidental o EEUU. La distribución sectorial del stock acumulado de IED en 1997 revela que AL es la región del mundo en la que la IED en electricidad representa el mayor porcentaje con respecto al total de IED acumulado, un 9% frente al 2.7% de media en los PSD y al 1.3% en los PD. En el año 1988, este mismo porcentaje para el caso de AL era cercano a 0. (UNCTAD, 1999: 423 y 425)²⁴⁶.

Además, si se analizan los flujos de IED hacia AL según las modalidades de entrada se aprecia la importancia de las privatizaciones de empresas públicas eléctricas²⁴⁷. En Europa Occidental, estas privatizaciones no han contado con una participación tan significativa de capital extranjero. Las diferencias se han justificado por la existencia de una crisis fiscal aguda en las economías latinoamericanas y una escasez de ahorro interno que motivaba la necesaria participación de capitales extranjeros²⁴⁸. Independientemente de cuales sean las razones aludidas, lo que es claro es que el proceso de reformas ha facilitado la expansión internacional de empresas eléctricas estadounidenses y europeas hacia AL, en unas dimensiones que no se han dado entre los propios países europeos y EEUU. Además, ha sido esa expansión internacional y las actividades desarrolladas en América Latina y otras economías subdesarrolladas una de las principales fuentes de beneficios de dichas empresas en la última década.

²⁴⁶ Este porcentaje hace referencia a las actividades de Electricidad, gas y agua. Aunque las dos últimas están adquiriendo una importancia creciente en los últimos años, hasta 1997 la casi totalidad de la IED recibida en esta partida estaba relacionada con actividades eléctricas.

²⁴⁷ Ver CEPAL-IED (1998: 179-180) para el caso de Brasil, CEPAL-IED (2001: 74-75) para el caso de Argentina, CEPAL-IED (2000: 120-125) para Chile y CEPAL-IED (1998: 226-230; 2001: 126-128) para inversiones estadounidenses y europeas en la región.

²⁴⁸ De hecho, en algunas legislaciones como la Argentina se establecía explícitamente la necesaria participación de capital extranjero en las empresas privatizadas.

Un análisis del proceso de reformas en el sector que permita comprender las estrategias y modalidades de expansión adoptadas por las ET pasa por entender el contexto en el que dicho proceso tiene lugar así como las características y resultados del mismo²⁴⁹.

7.1.3.1 Contexto

El Reino Unido es el país pionero en iniciar un proceso de reformas en el sector eléctrico, seguido de Chile y Argentina²⁵⁰. Dicho proceso se desarrolla en el marco de la aplicación de una serie de programas de ajuste de los que ya se habló en la primera parte de la tesis al exponer las principales tendencias de la economía mundial actual. Dentro de estos programas la reducción del Estado y la ampliación de espacios para la iniciativa privada cobran una importancia especial tanto en PD, como especialmente en los PSD. En estos, la necesaria reducción del Estado se ve acentuada por la crisis fiscal y la dificultad de acceder a recursos financieros locales que permitan llevar a cabo las inversiones necesarias. A finales de los 80, en la mayoría de los países, el sector eléctrico se encontraba en una situación de colapso como consecuencia de la falta de inversiones derivadas de las restricciones impuestas por los programas de ajuste. En este contexto, la reforma del sector en términos de liberalización y privatización se plantea como la única salida posible a la crisis.

No hay que olvidar que estos planes de ajuste se diseñan y aplican en un contexto generalizado de crisis económica que, en el sector eléctrico, adquiere un significado particular como consecuencia del efecto de la subida de los precios del petróleo, del estancamiento en la demanda y de los objetivos medioambientales de ahorro y diversificación.

Además de la situación de crisis y la aplicación de programas de ajuste, un elemento más influye en la aplicación de las reformas sectoriales. Se trata de la componente tecnológica. En las últimas décadas se habían venido desarrollando una serie de innovaciones tecnológicas que hacen posible la aplicación de las medidas contenidas en los programas de ajuste del sector eléctrico. Así, la reducción de costes fijos por kv instalado en centrales térmicas, sobre todo en las de ciclo combinado de gas, reduce las economías de escala en la generación y el tiempo necesario para aumentar la capacidad instalada. Esto permite ampliar el espacio para el ejercicio de la competencia entre centrales. También la mejora en las herramientas de comunicación y gestión de redes

²⁴⁹ Dado la amplitud y complejidad de este tema, en este apartado se va a tratar de sintetizar los elementos más relevantes dejando abierta también la posibilidad de acudir a la bibliografía que se va sugiriendo para ampliar algunas de las cuestiones.

²⁵⁰ Este último ha sido considerado por distintos autores y organismos como modelo del éxito de las reformas en el sector (WEC, 2001b, Pollit, 1997: 9).

de transmisión disminuye los costes externos que impone la gestión de la red facilitando la aproximación del despacho real a los acuerdos bilaterales de compraventa libremente decididos (Lasheras, 1999: 143; USITC, 2000: 2-6). Por último, las nuevas tecnologías en telecomunicaciones e informática permiten el desarrollo de mercados de futuros de la energía así como la liberalización de la actividad de comercialización.

7.1.3.2 *Características*

Al margen de las causas y el contexto general en el que se plantean las reformas en los sistemas eléctricos de la mayoría de los países, existen una serie de objetivos específicos en torno a los cuales se articulan las medidas concretas adoptadas. De ellos, el más importante o, al menos, el que así se plantea, es la mejora de la eficiencia. Dicha mejora se conseguirá mediante la introducción de competencia y el aumento en la participación privada. Precisamente esta mejora de la eficiencia será la que permitirá alcanzar los objetivos de reducción de los precios y aumento de la rentabilidad simultáneamente. Este aumento de la rentabilidad se considera fundamental como estímulo que garantice el desarrollo de las inversiones necesarias para asegurar el suministro en las condiciones técnicas y medioambientales más adecuadas. De ahí que sea necesario ajustar las tarifas a los costes como forma de asegurar la obtención de una rentabilidad (WEC, 2001: 23 y 61).

En las economías subdesarrolladas, a los objetivos anteriormente señalados se le añaden otros más. Por una parte, las reformas deben permitir un mejor acceso a los recursos financieros necesarios para acometer las inversiones. Dada la escasez de ahorro en dichas economías y el elevado déficit fiscal, la apertura a la iniciativa privada, particularmente a la extranjera se plantea como condición necesaria para alcanzar dicho objetivo. Mediante la inversión extranjera y la privatización de las empresas se contribuirá además a reducir la deuda externa y el déficit fiscal. Un tercer objetivo se refiere al aumento de la cobertura, elevando los índices de electrificación rural mediante programas específicamente diseñados y que cuenten con la participación privada.

Para lograr estos objetivos las reformas deben ir más allá de un mero cambio en los modelos de regulación. Se requiere una profunda reestructuración del sector que implique modificar algunos de los criterios en los que se había sentado el desarrollo previo. El contenido de dicha reestructuración se fundamenta en tres cambios básicos. Cada uno de ellos adquiere formas específicas en los distintos países en función de sus características y de la situación de partida. Esos cambios son: la desintegración vertical de las actividades de la industria eléctrica, desregulación o cambios en el modelo regulatorio y privatización.

1. La desintegración vertical de las distintas actividades constituye el paso previo para poder llevar a cabo los otros dos cambios. En un amplio número de países las actividades de generación, transporte y distribución eran desarrolladas o al menos controladas por una misma empresa, normalmente pública. La razón fundamental de dicha integración residía en la complementariedad existente entre las inversiones requeridas en generación y transporte/distribución. Dada esta complementariedad, era conveniente la internalización de dichas decisiones en el seno de una misma organización.

Planteado el objetivo de liberalizar el sector, al menos en las actividades que lo permitan, se hace necesario separar las mismas pues existen algunas de ellas, el transporte y la distribución, que siguen siendo monopolios naturales ya que la red es única. En las actividades de generación y comercialización se considera más eficiente un modelo basado en la libre competencia pero, para ello, será necesario separar verticalmente las actividades que antes estaban controladas por una misma empresa. En caso contrario, las empresas generadoras y comercializadoras propietarias a su vez de las líneas de transporte y distribución podrían restringir, de una manera u otra, el acceso de las empresas competidoras a las redes. El grado con el que un proceso de “reintegración vertical” es penalizado en las distintas legislaciones varía considerablemente de unos países a otros. Esta es una cuestión fundamental pues dada la situación de partida y las características del sector es muy fácil pasar de un monopolio público a otro privado.

2. El paso de un monopolio regulado a un mercado regido por la libre competencia. En muchos casos se habla de proceso de desregulación, sin embargo, sería más acertado hablar de cambio en el marco o modelo regulatorio. Incluso las actividades de generación y comercialización, donde se supone que los precios se fijan como resultado de la libre actuación de las fuerzas del mercado, suelen tener algún tipo de mecanismo regulatorio. En el transporte y la distribución las tarifas son fijadas por el ente regulador pues se mantienen como monopolios. Los nuevos modelos regulatorios pueden resultar mucho más complejos que el sistema anterior y suponer un aumento en los costes de transacción derivados de la desintegración vertical y la existencia de importantes asimetrías en el control de la información. Sin embargo, este tipo de consecuencias no se han tenido en cuenta o su valor se ha minimizado con respecto a las ventajas que se supone se derivarán del proceso.

3. La disminución o eliminación de la participación pública y su sustitución por la privada. De acuerdo con la ideología de reducción de la participación del Estado en la economía, se propone privatizar las empresas eléctricas. Tradicionalmente éste había sido un sector dominado por la empresa pública en una amplia mayoría de los países

dado el carácter estratégico de la actividad para toda la economía y la consideración de servicio público que se otorgaba al suministro eléctrico. Se argumenta que la privatización es un elemento fundamental para lograr una mejora de la eficiencia y para estimular el aumento de la participación privada. Se considera que los problemas de ineficiencia derivados de la propiedad pública en el sector se derivan, fundamentalmente, de tres prácticas habituales: la utilización de materias primarias de alto coste debido a la presión de distintos grupos para la utilización de dichas materias primas; el empleo innecesario de un número determinado de trabajadores para cumplir objetivos de desempleo en la economía; la fijación artificial de las tarifas para contener el aumento de la inflación (USITC, 2000: 2-12). Más tarde se podrá ver en el caso de Guatemala cuales de estas prácticas han sido efectivamente abandonadas como consecuencia de los procesos de privatización, teniendo en cuenta que en muchos casos la empresa privada que se ha hecho con la propiedad y el control es una ET con todo lo que ello implica.

7.1.3.3 *Resultados*

Como consecuencia de las medidas anteriormente descritas, en los distintos países se han producido una serie de resultados. La intención no es detallar cada uno de ellos, sino mostrar de forma muy sintética, una serie de tendencias generales que más tarde puedan ser contrastadas en el caso de Guatemala. En ese momento, el análisis será más completo y estará referido a la actuación de las distintas ET que han participado.

Los resultados varían mucho de unos países a otros en base a una serie de características tales como el carácter nacional o transnacional de las empresas privadas que pasan a tener una participación mayoritaria en el sector, las características del mercado en cuestión y del proceso de reforma efectivamente implementado. La primera cuestión, aunque normalmente ha sido ignorada, no es, en absoluto, menor²⁵¹. Sólo teniendo en cuenta la importancia de la transnacionalidad de la que ya se ha hablado se pueden comprender actuaciones como la de ENRON en Panamá durante la crisis eléctrica en California. Enron generaba energía en Panamá mediante plantas térmicas instaladas en

²⁵¹ Hay dos elementos de los mercados existentes con anterioridad a la reforma que han jugado un papel especial a la hora de definir el modelo a aplicar y que han influido también en los resultados del proceso. Se trata de la existencia de contratos bilaterales firmados con anterioridad al inicio de las reformas y lo que se ha denominado costes hundidos (costes fijos que requieren de un largo periodo de tiempo para su recuperación). En el caso de Guatemala, como se verá, los primeros han sido especialmente influyentes en la evolución de los precios y las inversiones. Los segundos han jugado un papel significativo en casos como el de España y California debido a las inversiones en generación nuclear. Se han articulado mecanismos (los denominados costes de transición a la competencia) que, al menos en la teoría, garanticen la recuperación de los mismos y que en la práctica han otorgado una liquidez que ha facilitado la expansión internacional de algunas empresas.

barcazas flotantes. Durante la crisis de California y la imposibilidad de cumplir sus contratos de suministro, la empresa decide desplazar las generadoras de Panamá hasta California pues el coste de no suministrar en California es mayor que el de no hacerlo en Panamá. El carácter transnacional también influye en las decisiones de aquellas ET que pertenecen a conglomerados energéticos con fuertes vínculos con el gas y el petróleo. Esto condiciona la utilización de una tecnología u otra de generación y de unos suministros u otros. Lo que se quiere poner de manifiesto es que las decisiones tomadas por una empresa eléctrica que sea transnacional están afectadas por ese hecho teniendo implicaciones cuyo significado e importancia variará en cada caso.

Teniendo presente la existencia de diferencias significativas, las principales tendencias observadas tras la aplicación de los procesos de reforma son:

- Inversiones. En América Latina, la mayoría de los logros se dan en el área de generación en la medida en la que hay un aumento de la capacidad instalada así como una diversificación del mix eléctrico²⁵². En esta región, dependiente mayoritariamente de la energía hidráulica se aumenta la generación térmica. Aunque esto ha tenido efectos positivos desde el punto de vista de la garantía y calidad del suministro, no se puede decir lo mismo en algunos casos desde el punto de vista medioambiental y de tarifas. En la mayoría de los países se ha ampliado también la cobertura eléctrica hacia las zonas rurales (WEC, 2001b)

- Precio de la energía. Aunque en muchos países, particularmente de América Latina, los precios de la energía eléctrica destinada a consumos industriales ha descendido, no ha ocurrido lo mismo con los precios pagados en el ámbito residencial (ibíd.: 64). Argentina suele ser citada como modelo de éxito del proceso de reformas y de la entrada de capital extranjero en el sector precisamente por la fuerte caída de los precios. Efectivamente, los precios del mercado mayorista se redujeron en el periodo 1991-1998 en un 50%. Dejando al margen el análisis de las causas que provocaron dicha

²⁵² Estos logros no son extensibles a todas las economías de la región ni a otras consideradas desarrolladas. En ambas han sido habituales los problemas de suministro derivados no sólo de la red de transporte sino de una escasa inversión en generación. El modelo establecido supone que la mejora de la eficiencia conlleva unas expectativas de rentabilidad que son suficientes para garantizar las inversiones necesarias en aumento de la capacidad de acuerdo a los aumentos en la demanda. En los casos de tarifas aún reguladas se incluye una partida en el cargo por potencia cuya finalidad es precisamente estimular nuevas inversiones en generación. Sin embargo, las crisis de apagones vividas por algunos de estos países ponen de manifiesto la insuficiencia de estas medidas y las escasas garantías que ofrece el modelo basado en la toma de decisiones bajo una situación de competencia (ver Pistonesi, 2000: 41-44).

disminución²⁵³, lo cierto es que la misma no se ha traducido en un descenso significativo de los precios pagados por el pequeño consumidor (Altomonte, 2001: 22-23; Pistonesi, 2000: 48-56).

El aumento de los precios que ha tenido lugar en otros países muestra una tendencia hacia la traslación de renta desde los consumidores hacia los accionistas y directivos de las empresas eléctricas. En la mayoría de los países las rentabilidades aumentaron, en el caso de Perú hasta niveles superiores al 15% y en Chile del 22% (ibíd.: 24). En el caso de Guatemala se mostrará con mayor precisión la relación entre el proceso de reformas y la entrada de capital extranjero con el aumento de precios y rentabilidades en el área de generación.

- Inversiones en transporte. Algunos de los problemas de suministro se han derivado de la escasa inversión en las redes de transporte y la dificultad de coordinarlas con las que se han dado en generación. Esta dificultad es consecuencia de acentuar el mecanismo de libre competencia presente en la actividad de generación (como forma de tomar las decisiones sobre las inversiones necesarias) frente al de monopolio regulado presente en el transporte y la distribución. Como señala Joskow (1997: 123) aunque es cierto que los avances tecnológicos han permitido eliminar el monopolio natural en la actividad de generación, esto no es así en la industria eléctrica entendida en su conjunto, pues es el carácter de monopolio de las actividades de transporte y distribución el que determina la estructura vertical y horizontal del sector. Se ha señalado que, dadas las características del sector, cualquier aumento de la capacidad de generación influye en toda la red. Teniendo esto presente, difícilmente se puede justificar que las nuevas inversiones en generación como respuesta a los incrementos en la demanda puedan resultar las más adecuadas sin que exista una cierta coordinación entre las mismas y con las llevadas a cabo en transporte. Esta es la razón por la que cualquier inversión en generación tiene que ser aprobada por un ente, normalmente dependiente del Estado. Aunque en muchos países se barajó la opción de que fuese el Estado quien planificase centralizadamente las decisiones y, posteriormente otorgase mediante concurso la realización de las mismas, finalmente esta opción ha sido descartada. Como se verá en el caso de Guatemala, no parece que la iniciativa privada y la aprobación administrativa hayan sido suficientes para garantizar la eficiencia (en términos de funcionamiento del sistema) de las inversiones.

²⁵³ Al menos en el periodo 1992-1995 la reducción de precios está motivada, fundamentalmente, por la entrada en funcionamiento de dos nuevas generadoras hidráulicas y no tanto por el aumento de la competencia como resultado del proceso de reformas. Dichas generadoras se comenzaron a construir con anterioridad al inicio de las reformas (1992) y fueron financiadas con fondos públicos.

- Poder de mercado. Algunos estudios muestran la existencia de numerosas prácticas de poder de mercado entre los agentes “competidores” en la actividad de generación²⁵⁴. Tal y como se ha señalado con anterioridad las posibilidades de ejercer este tipo de prácticas en el sector eléctrico son superiores a las de otros sectores. De hecho, es posible ejercer prácticas de poder de mercado con cuotas de participación de tan sólo el 6 u 8% en las ventas del sector (Borenstein, 2001: 11). Si las legislaciones y los análisis que las fundamentan no las tienen en cuenta, es posible pasar con facilidad de un monopolio público a otro privado. Esto se acentúa cuando las empresas lleva a cabo procesos de “reintegración vertical” mediante los cuales controlan actividades de generación, distribución y comercialización a la vez (Newberry, 2001: 230-231).

- Crisis fiscal. Uno de los objetivos de las reformas en América Latina era reducir el déficit fiscal y la deuda externa a través de los procesos de privatización y la llegada de capital extranjero. De acuerdo con Altomonte (2001: 17-19) las conclusiones en este sentido son, por lo menos, ambiguas. En la mayoría de los países analizados (Argentina, Chile, Perú, Bolivia, Colombia y Brasil) no hay evidencias claras sobre los aportes de las reformas para el cumplimiento de estos objetivos representando los ingresos por privatizaciones porcentajes reducidos con respecto a las necesidades financieras de los programas de estabilización.

A partir de los resultados señalados, se aprecian una serie de contradicciones, dificultades o resultados “no deseados”. Estos se derivan de la adopción de tres supuestos que se muestran erróneos. El primero de ellos ha sido identificar el aumento de competencia con una situación idílica de competencia perfecta y pretender que el mercado funcione de acuerdo a un modelo de este tipo²⁵⁵. El segundo y, en palabras textuales de un funcionario del la CEPAL, “crear que la producción y distribución de energía es como la de zapatos”²⁵⁶. En definitiva no tener en cuenta o más bien minimizar la influencia que las especificidades del sector tienen en la aplicación de determinados modelos. Por último, el tercer error ha sido ignorar la importancia de las diferencias existentes entre unos países y otros no sólo en lo que se refiere al sector

²⁵⁴ Ver Borenstein (2001) para el caso de California y Newberry (2001) para el caso del Reino Unido.

²⁵⁵ Para ser exactos la teoría que ha servido de fundamento para las reformas aplicadas en la mayoría de los servicios públicos ha sido la teoría de los “mercados disputables” (*Contestable Markets*). Esta teoría, desarrollada por autores entre los que destaca Baumoll plantea la existencia de mercados disputables en determinados sectores. Estos mercados se caracterizan porque la entrada de nuevas empresas es totalmente libre en el sentido de que los nuevos entrantes no sufren desventajas en términos de técnicas de producción o costes (Baumoll, 1982: 34). A partir de aquí, esta teoría intenta extender el modelo de competencia perfecta al caso de industrias con rendimientos crecientes de escala, es decir, industrias en las que exista una tendencia a la creación de situaciones de monopolio u oligopolio (Altomonte, 2001: 12).

²⁵⁶ Entrevista realizada en Marzo de 2002, Santiago de Chile.

objeto de las reformas sino a otras variables de índole política, social y económica. Estas diferencias impiden que un mismo modelo de lugar a resultados iguales en todos los países. Esta problemática se apreciará claramente en el caso de Guatemala donde se ha aplicado un modelo de reformas prácticamente igual al argentino a pesar de las diferencias existentes entre ambos países. Aunque se aprecian resultados comunes en varios países, existen también diferencias derivadas de las particularidades propias de cada economía (una de las más importantes es el tamaño de mercado). Se está ante la misma situación a la que se ha hecho referencia en la primera parte de la tesis cuando se ha señalado que las teorías sobre efectos de la IED o de las ET en las economías receptoras no suelen tener en cuenta las características particulares de dicha economía.

El planteamiento de esta tesis es claramente distinto al anterior en la medida en la que toma en consideración las características propias de cada país. Por ello, en el apartado siguiente se exponen las características de la expansión de ET en el sector eléctrico en Guatemala. Dichas características, condicionadas por la dinámica del sector a escala mundial incluyen las estrategias y modalidades empresariales así como los factores de localización del país. Su consideración es el paso previo para más tarde explicar los efectos que se producen en una serie de variables seleccionadas.

7.2. La expansión de empresas transnacionales en el sector eléctrico en Guatemala

A partir de los elementos que se han expuesto en el apartado anterior, se expone a continuación un panorama general sobre la situación del sector eléctrico en Guatemala en el periodo actual. Tras el análisis del proceso de reformas, planteado desde su vínculo con el proceso de internacionalización se abordan los elementos que, de acuerdo al esquema propuesto, permiten explicar cómo se ha desarrollado la expansión de las ET. A partir de todo ello, en el apartado 7.3 será posible concretar los efectos que se han dado.

7.2.1. Evolución histórica

7.2.1.1 *Antecedentes*

A partir de la introducción de la electricidad en Guatemala en 1884, la producción, transporte y distribución de energía eléctrica quedó en manos de una empresa privada, la EEGSA que pasó de propietarios alemanes a estadounidenses al final de la primera guerra mundial. En 1959, se crea el INDE como entidad descentralizada del Estado, que pasa a encargarse mayoritariamente del área de generación y de la de transporte así como de la distribución en las zonas rurales. Cada vez más, la EEGSA se especializa en la distribución al departamento de Guatemala capital, Escuintla y Sacatepéquez (los que

representan un mayor porcentaje de la demanda). Existen también 14 Empresas Eléctricas Municipales (EEM) que prestan el servicio de distribución de electricidad en algunas cabeceras departamentales. Estas empresas compraban la electricidad en bloque al INDE y disponían además de un pequeño parque de generadores propios (CIEN, 1997: 3; Piedrasanta y Sagastume, 1996: 3-8).

Desde 1959 hasta 1990, el INDE y la EEGSA fueron la base sobre la que se desarrolló el sector eléctrico en Guatemala. En 1972 vence el plazo de la concesión otorgada a la EEGSA que pasa a manos del Estado. Desde entonces se inicia un periodo marcado por la participación mayoritaria del Estado en las distintas actividades que componen el sector de la electricidad. Durante este periodo se expanden los sistemas de transmisión y distribución, se conforma, a principios de los 70 el Sistema Nacional Interconectado (SNI)²⁵⁷ y se promueven y ejecutan importantes proyectos hidroeléctricos de capacidad pequeña, mediana y grande, los cuales en su mayor parte fueron construidos por el INDE utilizando créditos de la banca multilateral de desarrollo. Las obras no van a estar exentas de problemas técnicos, derivados de fallos en la construcción por la mala calidad de los proyectos (realizados por compañías extranjeras en muchos casos) como financieros (Ventura, 2000:1). En 1983 entra por fin en funcionamiento Chixoy una generadora hidráulica cuya coste de financiamiento llegó a suponer el 40% de la deuda externa guatemalteca (Arcía, 1993). Esta planta cuenta con una potencia instalada de 300 MW que ha producido en algunos años de finales de los 80 más del 65% de la energía anual consumida. En la actualidad este porcentaje se ha reducido pero sigue siendo muy significativo (alrededor del 30%).

Desde mediados de los 80, la financiación externa para inversiones en el sector casi desaparece lo que unido a la situación de crisis fiscal del estado supone una práctica paralización de inversiones. A esto se une el deterioro de la situación financiera de las empresas del sector, particularmente la EEGSA. En esta situación particular y dado el contexto generalizado de reformas descrito anteriormente, el sector eléctrico guatemalteco comienza a ser objeto de una profunda transformación, en la cual el papel de la inversión extranjera será fundamental. Dentro de la reestructuración se pueden distinguir dos etapas: una primera de apertura a la iniciativa privada en generación; una segunda, que se ha denominado la etapa de reformas propiamente dicha, se inicia en 1996 con la aprobación de un nuevo marco regulatorio que pone en marcha el proceso de privatización, desintegración vertical y creación de un mercado mayorista.

²⁵⁷ Sistema de líneas de transmisión y subestaciones de transformación que abarcan a la mayor parte de departamentos del país.

7.2.1.2 *El proceso de reformas*

1ª Etapa: Suscripción de contratos de generación

Desde principios de los 90 y con la ayuda de la AID, comienzan a realizarse estudios para abrir la generación a la iniciativa privada. El primer contrato de compra-venta de energía firmado por la EGGSA con una empresa privada se da en 1992. Se trata de una empresa extranjera PQPC filial de ENRON quien instala una generadora térmica flotante de 110 MW de potencia. Esto supone una inversión de 93 millones de US\$ de los cuales 71 fueron financiados por la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial (CEPAL, 2001d: 57).

El contrato firmado del tipo “take or pay”, considerado por diversos analistas como leonino o muy gravoso (Piedrasanta y Sagastume, 1996) dio paso a la firma de contratos similares hasta la aprobación de la nueva ley del sector en 1996²⁵⁸.

La firma de este contrato y la promulgación del acuerdo gubernativo 493 en enero de 1993 generaron fuertes discrepancias entre el Ejecutivo y el Legislativo que contribuyeron significativamente a la crisis política y al relevo presidencial en mayo de 1993²⁵⁹. Según este acuerdo se facultaba al INDE para que sin cubrir los requisitos de cotización y licitación, procediera a la contratación directa de generación privada. El nuevo gobierno anuló el contrato firmado para la generación de la zona atlántica por considerarlo lesivo para los intereses del Estado. Finalmente, las presiones y los temores a futuros racionamientos facilitaron un cambio en la actitud del gobierno por la que el acuerdo finalmente se prorrogó y se dio instrucciones al INDE y a la EEGSA para realizar contrataciones de generación privada. Durante 1994 y enero de 1995, ambas empresas realizaron una suscripción masiva de PPAs (Power Private Agreement) bajo negociación directa y con escasa coordinación entre ambas (CEPAL, 2001d: 9-10). Además del contrato con ENRON, una parte significativa de estos contratos fue firmada

²⁵⁸ Un análisis más detallado de estos contratos y de sus efectos, sobre todo en el incremento de las tarifas, será realizado en el apartado relativo a los efectos. Es interesante mencionar que, inicialmente, el contrato no fue firmado por ENRON, sino por la empresa Texas-Ohio Power Inc. Esta última es una empresa especializada en la negociación de este tipo de contratos (empresas denominadas “fly by night”) quien una vez conseguido el contrato lo vende a una empresa efectivamente dedicada al desarrollo de actividades eléctricas. Esta especialización, característica de la internacionalización de las empresas estadounidenses permite una mayor eficiencia de las actividades desempeñadas por cada una de las empresas. Dada la inexperiencia de la otra parte contratante, así como otras características relacionadas también con su posición negociadora, los acuerdos suelen resultar en condiciones muy ventajosas para las ET que finalmente los asumen.

²⁵⁹ En McCleary (1999: 173-180) se expone con detalle los conflictos internos derivados de la política de reformas del sector eléctrico y su influencia en la crisis política e institucional que dio lugar a un golpe de Estado en 1993.

con otras empresas extranjeras entre los que destaca el suscrito con TAMPA en 1995 que supuso una inversión aproximada para 80 MW de potencia instalada de 44 millones de US\$, de los cuales, sólo el 40% fue financiado con recursos de la propia compañía (ibíd. 52).

En el cuadro siguiente se resumen las inversiones realizadas en generación por compañías extranjeras desde el inicio de las reformas²⁶⁰:

Tabla 7.8. Inversiones extranjeras en generación eléctrica

Empresa	Potencia instalada (MW)	Inversión en millones de US\$
Enron		
- PQPC	110	93
- La esperanza	126	80
Tampa		
- Alborada	80	44
- San José	120	122
Genor	41	52
GGG	70	120 ^a
ICA		
- Orzunil	24	25,2
- Calderas	5	--

a Incluye también costos estimados de rehabilitación y mejora de las plantas adquiridas por esta compañía mediante privatización. El total de la capacidad instalada propiedad de GGG es de 210.8 MW pero sólo 70 son de nueva creación.

Fuente: elaboración propia a partir de IDC (2001) y CEPAL (2001)

La suma de estas inversiones supone un monto total de 536.2 millones de dólares. A esto hay que añadirle 30 millones de US\$ más, obtenidos por la venta de la generación térmica de EEGSA a Guatemala Constellation Group (GCG, filial de la empresa estadounidense Constellation) en 1997. Muchas de estas inversiones aunque fueron proyectadas y sus contratos correspondientes firmados antes de la aprobación de la ley de 1996, no comenzaron a estar operativos hasta 1998-2000. Esto no se debe tanto al plazo de duración de las obras requeridas sino a la postergación de su comienzo ya que en los propios contratos se estipulaba que muchas no comenzasen a estar operativas hasta transcurridos unos años. La razón de ser se encuentra en la desproporción

²⁶⁰ La falta de información oficial sobre estas inversiones ha obligado a estimar los datos en función de la información proporcionada por analistas y expertos del sector en base a costes estimados de instalación por kw en función de las distintas tecnologías utilizadas. La principal fuente utilizada ha sido el estudio realizado por la consultora IDC (2001). Ver anexo Tabla sobre costos típicos de plantas térmicas. Lo que no ha sido posible es incorporar información sobre las fuentes de financiación utilizadas en cada caso aunque en base a las citadas informaciones de analistas se estima que en un porcentaje mayoritario se trata de recursos externos.

existente entre el incremento en la oferta que suponían los contratos firmados y las proyecciones de aumento de la demanda.

De acuerdo a las opiniones emitidas por funcionarios que intervinieron en la firma de los contratos²⁶¹, fue la situación de emergencia (puesta de manifiesto en los sucesivos apagones que tuvieron lugar en julio y agosto de 1991) y el alto riesgo de invertir en Guatemala los factores que motivaron la aceptación de las condiciones impuestas por las empresas privadas. Sin embargo miembros de organizaciones sindicales entrevistados señalaron que los cortes fueron provocados, mediante retenciones en la presa de Chixoy, para justificar la urgencia en la firma de contratos con empresas privadas. Es muy probable que la paralización de inversiones desde mediados de los 80 tanto en aumento de la capacidad como en mantenimiento provocara un deterioro considerable del sistema a principios de los 90 y una insuficiencia de las fuentes de suministro. A pesar de ello, un análisis de los índices de pluviosidad en la zona no parecen justificar caídas de entorno al 15-17% en la energía producida por dicha central en los años 1991-1992 (Tabla 7.9).

Tabla 7.9. Producción de electricidad en Chixoy e índices de pluviosidad

Años	Producción de electricidad		Índices de pluviosidad ^a	
	MW	Variación	MM	Variación
1990	1.544.923	--	2057,9	
1991	1.277.550	-17,3	2076,6	0,9
1992	1.335.494	-13,6	2329,8	13,2
1993	1.384.469	-10,4	1921,2	-6,6
1994	1.117.353	-27,7	1812,4	-11,9
1995	1.222.578	-20,9	2331,8	13,3
1996	1.590.468	2,9	2353,1	14,3
1997	1.517.036	-1,8	2859,1	38,9

a Datos relativos a la estación de Chixoy, A. V. en el municipio de Chisec, Alta Verapaz
Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDE y del INSIVUMEH

Además, dado el contexto económico del país se consideró que eran empresas extranjeras las que mejor podían ayudar a solucionar los problemas financieros y tecnológicos del sector.

El contexto en que se negociaron los contratos es importante por sus implicaciones en términos del desarrollo de la competencia en el sector y la evolución en las tarifas (cuestiones que serán analizadas más adelante) y porque pone de manifiesto la

²⁶¹ Uno de los cuales es actualmente un alto directivo de ENRON. Entrevistas realizadas a Germán Obiols y Carolina Roca, Octubre de 2001.

subordinación del Ejecutivo guatemalteco en la negociación con ET. Éste es uno de los elementos que se señaló como característicos del Estado en economías subdesarrolladas y que condicionaba la expansión de ET en sus economías.

A la vez que se firmaban estos contratos con empresas extranjeras, similares negociaciones tuvieron lugar con empresarios guatemaltecos del sector azucarero. Se firmaron contratos con 6 ingenios para que mediante la quema del bagazo de la caña se suministrase energía a la red (cogeneración).

En definitiva, como consecuencia de unos contratos y otros la participación privada y, particularmente la extranjera en la generación privada de energía se incrementó notablemente. En 1985 el total de la generación era pública y en 2001 un 65 por ciento de esa generación era privada, suponiendo la generación de ET alrededor del 43 por ciento de la generación total, es decir, más de un 70 por ciento de la generación privada. Por tanto, tal y como se aprecia, el proceso de liberalización del sector generación en Guatemala ha sido un proceso protagonizado fundamentalmente por ET.

Tabla 7.10. Guatemala: Capacidad instalada y generación de energía

Años	Capacidad instalada (MW)	Demanda máxima (MW)	Generación neta (GWh)	
			<u>Pública</u>	<u>Privada</u>
1985	783,4	301,6	1.493,1	--
1990	810,9	452,2	2.318,4	--
1995	1.082,3	717,2	2.365,5	1.122,9
1996	1.145,5	733,4	2.409,5	1.350,4
1997	1.205,7	820,3	2.153,4	2.050,8
1998	1.313,2	877,3	2.094,9	2.345,4
1999	1.463,0	962,1	2.474,4	2.484,8
2000	1.668,3	1.017,3	2.495,5	3.552,3
2001	1.672,1	1.074,6	2.060,4	3.711,8

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales

2ª Etapa: “Las Reformas”.

En 1996 se aprueba la Ley General de Electricidad que junto con el Reglamento que la acompaña sientan los principios fundamentales que han de regir el proceso de reformas y el desarrollo futuro del sector. Dichos principios son equiparables a los que se establecieron más arriba con carácter general para todos los procesos de reforma, por lo que en el caso de Guatemala éste se caracteriza también por la desintegración vertical de las actividades, el establecimiento de un mercado libre para la compra-venta de energía (mercado mayorista) y la privatización de distintos activos del mercado.

Las operaciones de compra-venta de energía pasan a realizarse a través de tres mecanismos: el mercado de oportunidad, el mercado a término y el mercado de desvíos de potencia. En el primero, cada comprador lleva a cabo sus compras al conjunto de vendedores y las transacciones se realizan al precio de oportunidad de la energía calculado sobre la base del costo marginal de corto plazo que resulta del despacho de la oferta disponible²⁶². En el mercado a término la compra-venta se realiza mediante la firma de un contrato en el que se establecen las cantidades, plazos y precios de antemano. La ley obliga a las empresas distribuidoras a contratar la potencia y la energía a través de licitaciones públicas. Hasta el momento apenas se ha producido esta situación pues las distribuidoras tienen prácticamente cubierta su oferta de energía con los contratos firmados antes de la entrada en vigor de la ley del 96. A estos contratos se les considera pertenecientes al mercado a término y se les denomina “contratos existentes”. En el mercado de desvíos de potencia se negocian las transacciones de potencia de oportunidad (básicamente aquellas que resulten faltantes o sobrantes de los contratos a término) con un precio establecido por el Administrador del Mercado Mayorista (AMM) en forma mensual (Reglamento del AMM, artículo 4).

Se crean dos nuevos organismos, el AMM y la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE). En el primer caso se trata de un ente privado sin fines de lucro encargado de coordinar las transacciones de energía y fijar los precios para las operaciones a corto plazo no pactadas en contratos a términos. El segundo, la Comisión, es la encargada de fijar las tarifas reguladas, actúa como árbitro en el caso de que surjan controversias entre los agentes y establece las normas técnicas

El proceso de desintegración afectó sobre todo al INDE pues la EEGSA estaba básicamente especializada en la distribución. Sus únicos activos en generación fueron vendidos en 1997 a GCG. El INDE sí tenía integrado en su seno las tres actividades fundamentales de generación-transporte-distribución. En 1998 el INDE comienza su proceso de desintegración y privatización. Por una parte, procede a crear dos empresas diferentes, una encargada del transporte y otra de la generación que se mantienen como entes del Estado. Manteniendo la propiedad de las grandes centrales hidráulicas, el INDE posee el 37% de la capacidad instalada y el 35% de la producción de energía (datos del año 2001). Además, vende los activos de distribución a una compañía extranjera (Unión Fenosa, UF) por valor de 101 millones de US\$.

²⁶² Este mecanismo de fijación de precios consiste en que todas las centrales ofertan energía a un precio basado solamente en sus costos variables. La energía se va despachando comenzando por la que se ha ofertado a precio más bajo. Así hasta cubrir la demanda de energía siendo el precio final que se paga a todos los productores el último que se ofertó. Esta metodología utilizada en la mayoría de los países con

También en ese año se ponen a la venta los activos de la EEGSA que finalmente son adquiridos por valor de 520 millones de US\$ por un consorcio de empresas extranjeras (español-estadounidense y portugués) en el que Iberdrola cuenta con participación mayoritaria y queda encargada de la gestión. La inversión realizada por las otras compañías es, básicamente rentista (de acuerdo a la definición dada en el capítulo 3). De esta manera la distribución en Guatemala queda prácticamente en manos de ET, correspondiendo al consorcio protagonizado por Iberdrola el 68% de la distribución (según ventas en MWh), a las empresas de UF el 27% y a las EEM el 5% restante.

El mercado eléctrico queda dividido en diferentes segmentos. Por una parte existe una división geográfica entre los consumidores de la EEGSA y los de DEOCSA y DEORSA. Además existe otra división en función del nivel de consumo entre los consumidores sometidos a tarifa (vinculados a alguna de las distribuidoras) y los grandes usuarios quienes pueden comprar su energía libremente en el mercado a generadoras, distribuidoras o comercializadoras mediante contratos a término o spot.

En el cuadro siguiente se muestra un resumen de los principales agentes que conforman el sector eléctrico en Guatemala así como sus funciones básicas:

Tabla 7.11. Estructura del mercado eléctrico guatemalteco

Autoridad legal	Ministerio de Energía y Minas (MEM)
Autoridad regulatoria	Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE)
Operador de mercado	Administrador del Mercado Mayorista (AMM)
Empresas generadoras	- Empresa pública: empresa generadora de energía eléctrica (INDE) - Empresas privadas: i) Transnacionales: GGG, Enron, Tampa y TECO. ii) Nacionales: Ingenios azucareros y minihidráulicas
Empresa transportista	Empresa de transportes y control de energía eléctrica (INDE)
Empresas distribuidoras	Empresas privadas: - Transnacionales: EEGSA (consorcio Iberdrola), DEOCSA y DEORSA (Unión Fenosa) - Nacionales: Empresas municipales
Empresas comercializadoras	Empresas privadas: Comegsa (EEGSA), Poliwatt (Enron), Cecsca, Elecno, Jacsa, Mel
Grandes usuarios	Industrias y agrupaciones de consumidores con demandas por encima de 100kv

Fuente: Elaboración propia

mercado spot ha suscitado problemas en muchos casos derivados de la insuficiencia en el número de oferentes y de la manipulación de las ofertas (Newberry, 2001: 209).

Teniendo en cuenta la privatización de la distribución del INDE y la venta de EEGSA, la práctica totalidad del área de distribución pasa a ser propiedad y estar gestionada por ET con la excepción de la empresas municipales (la importancia de estas últimas es muy reducida en términos del nivel de usuarios a los que prestan sus servicios). Desde que se plantea la privatización de las distintas empresas distribuidoras se tiene claro que su venta debe realizarse a una ET, dada las escasas posibilidades de contar con iniciativa privada nacional y el supuesto de superioridad tecnológica, mayor eficiencia en la gestión y acceso a recursos externos de las ET.

Hasta el momento, la participación de ET en el área de generación y distribución muestra una división clara en términos de la nacionalidad de las empresas siendo las de generación en su mayoría estadounidenses mientras que las de distribución son españolas.

Por tanto, en países como Guatemala la entrada de ET en el sector se considera, prácticamente, el único instrumento capaz de garantizar los objetivos con los que se plantean las reformas. Más allá de la posibilidad de que en algunos países la participación de empresas extranjeras pudiera resultar deseable (dada la situación del sector y las condiciones económicas del país), lo cierto es que las reformas y sus objetivos han sido un mecanismo fundamental para facilitar y favorecer la expansión de ET²⁶³.

Interesa resaltar que los efectos que se van a analizar a continuación se abordan desde la perspectiva de las ET y no del proceso de reformas. Esto es importante porque la mayoría de los análisis consultados abordan los efectos en variables similares pero, independientemente de que las empresas implicadas fueran transnacionales, los plantean como resultado de las reformas. Por hacer un paralelismo con el sector anteriormente analizado, el textil-confección, es como si se dijera que los efectos en el empleo o en el proceso de integración vertical son resultado de la legislación laboral y de la normativa aduanera de EEUU. Evidentemente, en parte esto es así, pero ambos elementos no son los que son con independencia del proceso de expansión de las ET. Por el contrario, contribuyen a definirlos y adaptan sus estrategias y modalidades a ellos lo que da como resultado unos efectos determinados. Lo mismo ocurre en el sector eléctrico con el proceso de reformas.

²⁶³ Un hecho que puede servir para avalar la hipótesis formulada se refiere al programa del Banco Mundial en Guatemala sobre sectores estratégicos para la atracción de IED. Dentro de este programa el sector eléctrico ha sido considerado como uno de los que tiene mayor potencial como fuente de entrada de IED al país.

Lo que se quiere resaltar aquí es que, al menos en Guatemala, el que las empresas protagonistas de estos procesos sean transnacionales no es casual y que, como se verá, existe una relación entre ese carácter transnacional y los efectos que se producen. Evidentemente no se podrá saber qué habría pasado en ausencia de participación extranjera pero lo que nos interesa es analizar lo que efectivamente ha ocurrido.

En países como Guatemala la IED juega un papel clave en el proceso de desregulación del sector ya que las ET se convierten en interlocutores principales a la hora de ir desarrollando las medidas. En el caso de Guatemala, la elaboración de las normas técnicas quedaba a cargo de la CNEE. Sin embargo, en su formulación intervinieron de forma significativa representantes de las empresas generadoras y distribuidoras.

7.2.2. Características del modo de expansión de ET en el sector eléctrico

Aunque en el apartado precedente ya se han expuesto algunos de los elementos que han venido caracterizando el proceso de expansión de ET en el subsector eléctrico guatemalteco, a continuación se van a sintetizar de acuerdo a la clasificación propuesta en la primera parte de la tesis.

7.2.2.1 Factores de localización

El proceso de liberalización y privatización llevado a cabo en el sector se convierte en el principal factor de localización de ET en el sector. A esto se le añade los mayores ritmos de crecimiento de la demanda con respecto a economías desarrolladas y las expectativas generadas en este sentido para años futuros²⁶⁴. Esto ocurre de forma similar a lo acontecido en otros países de la región. Sin embargo el caso de Guatemala presenta particularidades propias aunque no exclusivas de este país²⁶⁵. Al margen de que el marco regulatorio y la estructura del sector resultante de la reforma tenga diferencias más o menos importantes con respecto a otros países, tres factores han sido especialmente importantes como condicionantes de las estrategias adoptadas por las ET que han invertido en el país: el tamaño del mercado, la situación del sector previa a la

²⁶⁴ Este factor de localización incorpora una diferencia cualitativa con respecto a los que se han destacado en el caso del sector textil-confección donde el acceso a mano de obra de bajo coste y al mercado estadounidense constituían los principales atractivos del país. Esta diferencia se basa en el hecho de que en el sector eléctrico la evolución de las inversiones dependen en gran medida de la propia evolución de la economía guatemalteca y de la demanda de energía. Para que las inversiones sean rentables se requiere que esta evolución sea positiva, mientras que en el caso del sector textil-confección, dada su orientación exportadora, la dependencia es mayor con respecto a la evolución de la economía estadounidense.

²⁶⁵ De hecho, algunas de estas particularidades se derivan de su condición de economía subdesarrollada que con importantes matizaciones puede hacerse extensiva a otros países de la región.

reforma y la falta de recursos energéticos primarios frente a la abundancia de recursos hídricos.

En cuanto al tamaño de mercado, en Guatemala éste se caracteriza por ser reducido. La demanda de energía eléctrica ha crecido a un ritmo superior al de otros países en los últimos años y las características del país hacen prever que esta situación se mantenga. Sin embargo, el nivel medio de consumo por habitante sigue estando muy por debajo de la media regional y mucho más alejado aún del consumo en economías desarrolladas (Tabla 7.12, Tabla 7.13 y Tabla 7.14)²⁶⁶. Si a eso le añadimos el tamaño del país en términos de población y de PIB (principales determinantes de la demanda de energía) se entiende que se está hablando de un mercado pequeño aunque mayor que el de la mayoría de los países centroamericanos²⁶⁷. Esto último explica en gran parte que fuese uno de los pioneros en el proceso de reformas y que sea el que cuenta con mayor participación de ET.

Dado el reducido tamaño del mercado eléctrico en la mayoría de los países del istmo, la integración eléctrica centroamericana se considera la mejor opción para favorecer un desarrollo del sector más eficiente. Esas mejoras se derivarían de tres elementos fundamentalmente: la posibilidad de construir plantas generadoras más grandes con un mejor aprovechamiento de economías de escala y que utilicen tecnologías más eficientes para la producción de energía que no resultan rentables en mercados muy reducidos²⁶⁸; la complementariedad hidráulica y de otras fuentes de generación, así

²⁶⁶ Recordar que el promedio anual de crecimiento del consumo de energía en Europa para 1980-1998 fue de 1.7 y el de AL 2.4

²⁶⁷ Dentro de la región centroamericana, Guatemala es el país con menor consumo per cápita, a pesar de ser la segunda economía en producción total. Esto se justifica por el bajo índice de electrificación rural en el país y la desigual distribución en el consumo eléctrico lo que pone nuevamente de manifiesto las fuertes desigualdades existentes en el país.

²⁶⁸ Se está haciendo referencia a los ciclos combinados de gas para lo cual se hace necesario la construcción de un gasoducto desde México. Dicha construcción sería inviable si tuviera que realizarse a distintas centrales instaladas en cada uno de los países del Istmo. La situación sería diferente si, dada la interconexión sin restricciones a las transacciones de energía, se pudieran proyectar plantas con una orientación regional y no local. Un estudio del BID sobre la interconexión centroamericana señala que las centrales térmicas pequeñas que se vienen instalando en los países con enfoque nacional, han logrado precios de US\$0.055 por kWh mientras que las tecnologías más avanzadas de ciclos combinados que prevalecen en mercados más grandes podrían lograrse a precios entre US\$0.035 y US\$0.045 kWh para unidades de 200 a 250 MW. Una planta de 250 MW con éstas características a un precio de US\$0.04 por kWh representaría ahorros potenciales de US\$28.0 millones por año, si se la compara con la misma capacidad en base a varias plantas pequeñas (BCIE/BID/CEPAL, 2001: 5).

como la basada en las diferencias en las curvas de carga entre diversos países²⁶⁹; las economías de escala derivadas de una integración de la red de transporte²⁷⁰.

Aunque el proceso no se ha detenido, desde la firma del acuerdo que lo origina en 1997, su avance ha sido lento. La razón de ser no se encuentra tanto en la construcción de la infraestructura necesaria (para lo cual se cuenta con financiación del BID y del gobierno español), sino en la creación del mercado mayorista centroamericano, en su marco regulatorio y en las instituciones reguladoras. Estas dificultades se derivan de las resistencias de los distintos países motivados por el temor a convertirse en importadores netos de energía dada la escasa competitividad de sus generadores locales. Estas dificultades en el avance del proyecto han motivado la escasa influencia que el mismo ha tenido hasta ahora en las estrategias de expansión de las ET. La totalidad de las empresas entrevistadas (todas ellas en Guatemala) afirmaron que sus estrategias de inversión hasta el momento habían estado orientadas fundamentalmente a un mercado nacional. Aunque saben que la existencia de un mercado regional probablemente sea una realidad de aquí a unos años (lo cual consideran muy positivo para sus inversiones), hasta el momento no ha afectado de manera significativa a las decisiones tomadas.

Tabla 7.12. Istmo centroamericano: evolución de la demanda máxima de energía. Valores absolutos (MW)

Años	Istmo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1985	1.988,0	511,0	318,4	301,6	220,0	213,0	424,0
1990	2.614,9	682,0	412,3	452,2	351,0	253,0	464,4
1995	3.630,5	871,9	591,7	717,2	503,5	327,0	619,2
1996	3.789,4	915,1	626,0	733,4	534,0	341,0	639,9
1997	4.116,1	964,0	666,2	820,3	605,0	354,0	706,6
1998	4.318,3	991,1	694,3	877,3	649,5	379,7	726,4
1999	4.542,6	1.060,4	718,0	962,1	661,0	386,6	754,5
2000	4.772,4	1.121,3	758,0	1.017,3	702,0	396,8	777,0
2001 ^a	4.954,9	1.136,9	734,0	1074,6	758,5	411,6	839,3

a Cifras preliminares

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales

²⁶⁹ La creación de mercados regionales permite disminuir las necesidades de sobreequipamiento reduciendo los riesgos derivados de aumentos puntuales en la demanda o falta de suministro por fallos en las centrales o por escasez de lluvias. Además, dado que la curva de demanda no es igual en todos los países, la integración del mercado permite complementar las faltas y los excesos de energía entre los distintos países (Coral, 2002: 5).

²⁷⁰ De acuerdo con el trabajo de Coral (ibíd.: 6) las economías por la ampliación de la red de transporte constan de dos tipos de componentes: la primera asociada a los costos de los equipos y la segunda a la cobertura del servicio: la primera ocurre cuando se puede aumentar la capacidad de los equipos con un aumento proporcionalmente menor en el coste correspondiente; la segunda, denominada de alcance, ocurre porque la disminución de costos se da al lograr grandes coberturas.

Tabla 7.13. Istmo centroamericano: evolución de la demanda de energía. Tasas de crecimiento

Periodo	Istmo	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1985-1990	5.6	5.9	5.3	8.4	9.8	3.5	1.8
1990-1995	6.8	5.0	7.5	9.7	7.5	5.3	5.9
1995-1996	4.4	5.0	5.8	2.3	6.1	4.3	3.3
1996-1997	8.6	5.3	6.4	11.8	13.3	3.8	10.4
1997-1998	4.9	2.8	4.2	6.9	7.4	7.3	2.8
1998-1999	5.2	7.0	3.4	9.7	1.8	1.8	3.9
1999-2000	5.1	5.7	5.6	5.7	6.2	2.6	3.0
2000-2001	3.8	1.4	-3.2	5.6	8.0	3.7	8.0

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales

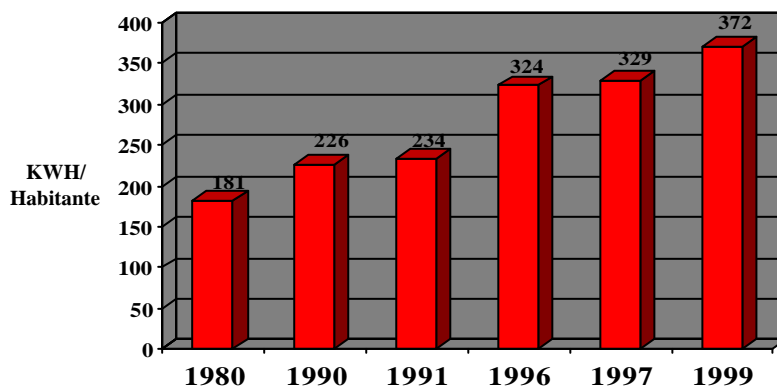
Tabla 7.14. Consumo per cápita de electricidad (kw/h).

	1994	1998
Mundo	2.365	2.085
Países de altos ingresos	8.914	8.353
Países de ingresos medios	2.114	1.367
Países de bajos ingresos	257 ^a	362
América Latina y Caribe	1.574	1.452
Guatemala	306	322
El Salvador	585	559
Costa Rica	1.444	1.450
Nicaragua	398	281
Honduras	464	446

a Excluidas China e India

Fuente: Banco Mundial

Tabla 7.15. Guatemala: evolución del consumo per cápita (kwh/habitante)



Fuente: Ministerio de Energía y Minas; Boletines Estadísticos del INDE ; Cuentas Nacionales del BANGUAT

Tabla 7.16. Estructura del consumo sectorial de energía eléctrica (Porcentajes), año 2000

Países	Residencial	Comercial	Industrial	Otros
Costa Rica	44	25	29	2
El Salvador ^a	36	15	31	16
Guatemala	44	26	20	11
Nicaragua	30	23	23	24
Panamá	29	41	13	16

a Datos correspondientes a 1998

Fuente: CEPAL (2002b: 58-61)

El tamaño reducido de mercado condiciona la adopción de estrategias rentistas en tanto que las inversiones realizadas en Guatemala difícilmente serán las más estratégicas para la compañía en cuestión. Además, unido a la falta de determinados recursos energéticos primarios (sobre todo gas) limita las posibilidades de desarrollar determinadas tecnologías que las compañías ven difícil rentabilizar dado el nivel de demanda absoluta. Esto es lo que ocurre con el proyecto de construcción de un gasoducto que trajera gas desde México y que permitiera desarrollar plantas de ciclo combinado de gas. Hasta el momento ninguna empresa generadora ha querido hacerse cargo de la financiación de este proyecto, elaborado hace ya años, esperando que los recursos financieros finalmente provengan de la banca multilateral para el desarrollo. En la actualidad, ni siquiera la perspectiva de un mercado ampliado mediante la integración aumenta las posibilidades de que dicho proyecto sea acometido por ET. La legislación medioambiental, como otro factor de localización más, influye en esta situación ya que apenas existen restricciones a la utilización de tecnologías más contaminantes. Esto desestimula la búsqueda de alternativas de generación más “limpias”.

Con respecto a la situación previa a la reforma ya se ha comentado con anterioridad los elementos que la caracterizaban. La situación de crisis en el sector (motivada por la falta de inversiones) unida a la debilidad y subordinación del Estado en la negociación con las ET favorecieron el desarrollo de determinados PPAs como factor de localización fundamental en el área de generación. Además se aprobó la exención del pago de impuestos a las importaciones de materiales para la instalación de centrales generadoras así como a la importación de combustibles para la generación térmica.

A su vez, dadas las características de las reformas, el papel del regulador y su vinculación con los distintos agentes que participan en el sector va a ser fundamental. Lo que algunos autores denominan “la captura del regulador” por parte de las empresas privadas, especialmente de las transnacionales, se considera una de las principales amenazas a los procesos de reforma en AL y, particularmente, en Guatemala (Millán et.

al., 2001:10-17). Esto se relaciona con uno de los elementos que se consideraba característicos de estas economías, el contexto político-institucional, y que se convierte en factor de localización fundamental en el proceso de internacionalización del sector eléctrico. Aunque trabajos como el de Millán realizados a posteriori han subrayado la importancia de este factor para el resultado del proceso, esto no se tuvo en cuenta a priori.

En la distribución rural la precaria situación en la que se encuentran las dos distribuidoras del INDE (DEOCSA, distribuidora de energía de occidente y DEORSA, distribuidora de energía de oriente) obligan a introducir elementos adicionales para la atracción de capital extranjero. En primer lugar, se vincula la venta de las distribuidoras a la adjudicación de un Plan de Electrificación Rural (PER) cuya financiación (333.5 millones de US\$) corre a cargo del Estado a partir de fondos obtenidos con las privatizaciones y otro tipo de recursos externos. La empresa que compre las distribuidoras quedará encargada a su vez de la ejecución del PER. Esta fórmula permite a la empresa adjudicataria obtener una rentabilidad por la ejecución de este plan la vez que le permite asegurarse el aumento de su número de usuarios sin ser ella quien asuma el coste de dicha operación. Además, el Estado se compromete a destinar fondos para la ampliación y mejora de los sistemas de transmisión y subtransmisión en las zonas rurales²⁷¹. En segundo lugar, las dos distribuidoras firman un contrato de suministro de energía con el INDE que les permite obtener energía barata y favorecer así la expansión del consumo en el ámbito rural²⁷².

En definitiva, los escasos atractivos que parece ofrecer el sector eléctrico en Guatemala (por su tamaño y falta de inversiones) hacen plantear al gobierno la necesidad de favorecer la atracción de inversión extranjera mediante mecanismo adicionales ya sean condiciones muy favorables en los contratos de generación, ya sea la exención del pago de impuestos a las importaciones de combustibles para generación o la financiación de la expansión de las distribuidoras rurales. Estos resultarán ser los factores de

²⁷¹ Para hacerse una idea de la importancia de la existencia del PER en la estrategia de UF, téngase en cuenta que según han señalado analistas del sector, sólo con la constitución del fideicomiso, las acciones de las distribuidoras rurales habrían triplicado el valor por el que las compró UF (Ventura, 2000: 11)

²⁷² En el apartado 7.3.1 se presentarán datos más detallados sobre esta cuestión.

localización fundamentales en el desempeño de las estrategias y modalidades adoptadas por las ET²⁷³.

7.2.2.2 *Estrategias*

Tanto en el área de distribución como en la de generación, la estrategia fundamental que ha guiado las inversiones de las ET ha sido el acceso a nuevos mercados de servicios recientemente liberalizados y privatizados. En términos generales se trata de una estrategia similar a la seguida por las mismas empresas u otras en distintos países de la región. Tras la liberalización del sector a escala mundial, muchas empresas, entre ellas las españolas, adoptaron estrategias de expansión muy agresivas, para adquirir con rapidez un tamaño competitivo y una posición a nivel internacional²⁷⁴. Tras el auge internacionalizador experimentado durante la mayor parte de la década de los 90, las inversiones se han ralentizado en los últimos dos años. Esta estrategia general presente en la mayoría de los sectores de servicios, adquiere particularidades propias en el sector objeto de estudio derivadas de dos aspectos: las especificidades propias del sector eléctrico; la existencia de factores de localización concretos que han influido en el caso de Guatemala.

i) En el sector eléctrico, la entrada de la competencia no elimina una fuerte herencia de la estructura anterior, favorecida por las especificidades del sector y, en el caso de Guatemala y otros países, por el reducido tamaño de su mercado²⁷⁵. Esto facilita la

²⁷³ La existencia de mecanismos adicionales no parece ser exclusivo del caso que se está analizando. Por el contrario el INCAE (Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible) señala: “Las inversiones en los países en desarrollo son, pues, por naturaleza, riesgosas. Generalmente, cuando pensamos en las inversiones efectuadas en economías emergentes, se nos viene a la mente el riesgo que corre el inversionista. Sin embargo, éstas suelen ser más riesgosas para el país porque estas inversiones basadas en el costo están, fundamentalmente, orientadas hacia el corto plazo [...] Mientras tanto, el potencial de inestabilidad económica creado por esa mentalidad de corto plazo de los inversionistas mantiene como rehén al país receptor original. Esto provoca medidas gubernamentales irracionales y costosas, tales como subsidios masivos, decisiones de mantener sumamente bajo el salario mínimo, tratamiento más favorable a los inversionistas extranjeros que a los locales y la obsesión de atraer más y más de estas inversiones de corto plazo para suavizar el impacto que tendría en la economía el éxodo de cualquier compañía individual. Sin embargo, a menudo los resultados suelen crear fuerzas distorsionadoras en el desarrollo económico del país y limitan su potencial de crecimiento” (INCAE, 1996: 18)

²⁷⁴ Loredó y Suárez (1997: 100-108) señalan como factores impulsores de la internacionalización de las empresas españolas el fuerte crecimiento de la autoproducción, el limitado aumento de la demanda y la existencia de un mercado ya maduro a nivel europeo. Debido a esto último, la liberalización produce una intensa competencia dejando escaso margen para la expansión del negocio en esa área geográfica.

²⁷⁵ De hecho, existen trabajos que señalan que, en casos de mercados pequeños (potencias instaladas de entre 1000 y 2000 MW) es aconsejable que la apertura sea parcial pues es bastante probable que de ella se genere una eficiencia técnica y económica mayor que de la introducción de libre competencia. Además, se cuestiona que, en estos mercados, resulte eficiente la desintegración vertical (Altomonte, 2001: 11 y 38)

puesta en práctica de estrategias que buscan la “reintegración vertical” o la asociación con otras empresas del sector como mecanismos para ejercer poder de mercado y reducir costes de transacción. Estos costes pueden resultar excesivamente elevados para los volúmenes de energía que se negocian poniendo en peligro la rentabilidad de las empresas vinculadas si no obtienen un buen resultado de dichos contratos.

Todo ello ha llevado a las principales ET que han invertido en el sector en Guatemala a poner en práctica distintas *estrategias orientadas al ejercicio del poder de mercado*.

i.1) En el área de *generación* la fórmula más sobresaliente se ha derivado de las críticas realizadas por las distribuidoras, el gobierno y consultores internacionales a los “contratos existentes”. Estas han llevado a los generadores privados, en su mayoría ET, a crear la Asociación Nacional de Generadores (ANG). Dicha asociación se ha convertido en el principal mecanismo de defensa de los intereses de las generadoras privadas y de la estrategia inversora desarrollada hasta el momento. El origen de esta asociación está en la pretensión del gobierno (apoyada por las empresas distribuidoras) de alterar el contenido de los “contratos existentes”. A pesar de las discrepancias internas, se han logrado acuerdos que suponen una posición negociadora común frente al gobierno y las distribuidoras²⁷⁶. Como consecuencia de las presiones ejercidas por dicha asociación el proceso de renegociación (o “modernización” como prefiere denominarlo la ANG) de los “contratos existentes” ha finalizado en términos muy favorables para las compañías generadoras aunque han tenido que ceder en algunos de las cláusulas de los contratos (ver apartado 7.3.1). La formación de esta asociación es un claro ejemplo de estrategia de poder de mercado que influye en la fijación de los precios de venta de energía

i.2) Para las empresas *distribuidoras* la estrategia de acceso a mercados ha cobrado un matiz diferente. En el caso de la EEGSA se trata de una estrategia más intensiva que requiere de mayores inversiones en las líneas de tensión para reducir los altos niveles de pérdidas y mejorar los niveles de rentabilidad. Su expansión depende en gran medida del crecimiento industrial del país. En el caso de las distribuidoras rurales propiedad de UF, la estrategia de expansión es menos arriesgada gracias a la incorporación del PER. Se trata de una estrategia expansiva que no depende tanto de la evolución económica del país.

²⁷⁶ Estas discrepancias se dan entre los generadores de mayor y menor tamaño que coinciden respectivamente con la generación térmica e hidráulica. Las estrategias de un tipo de generación y otra difieren en temas fiscales, medioambientales, etc.

Dentro de estas estrategias, la dinámica de cada empresa se ha orientado hacia un proceso de reintegración vertical. En el caso de Iberdrola, los compromisos adquiridos de compra de energía a través de los “contratos existentes” supone una pérdida potencial de clientes que están fuera de la regulación. Para los clientes sometidos a tarifas, el problema es menor, desde la perspectiva de la empresa, ya que el mecanismo de “pass through” permite revertir todo el coste de suministro de energía directamente a la tarifa (en el apartado de efectos se explicarán con más detalle estas cuestiones). Sin embargo, en el caso de clientes no sometidos a tarifa, los grandes usuarios, la situación es distinta. Antes de la liberalización estos clientes estaban obligados a comprar a las distribuidoras²⁷⁷, sin embargo una vez que se liberaliza el mercado pueden comprar su energía a las distribuidoras, a las comercializadoras o directamente a las empresas generadoras. De ahí que el consorcio gestionado por Iberdrola para rentabilizar su inversión en Guatemala se planteara dos elementos básicos en su estrategia:

- a) La creación de una comercializadora para la captación de estos grandes usuarios. Hacia ellos deriva las compras de energía que le resultan más baratas para poder ofrecerles precios competitivos. La comercializadora de la EEGSA, COMEGSA, absorbe un 46% de las transacciones realizadas en el mercado por el total de comercializadoras y un 12% de las transacciones totales de energía en el país, representando un 20.3% de las transacciones realizadas por el consorcio gestionado por Iberdrola. Esta estrategia es la que ha permitido mantener la rentabilidad del consorcio aunque haya significado una reducción de las utilidades de la empresa distribuidora. Un estudio de la CEPAL (2002c: 55 y 64) señala la existencia de otras estrategias tales como la oferta de servicios complementarios. Se trata de servicios basados en la transferencia de ciertas tecnología y know how sobre los niveles de tensión recomendables en las instalaciones de los grandes usuarios, la mejora de los factores de potencia, la realización de proyectos que permitan mejorar las instalaciones de los clientes, etc.
- b) La inversión en generación propia que le permitiera ir reduciendo el peso significativo de los contratos existentes y abaratando el coste total de las compras de energía²⁷⁸.

²⁷⁷ Este tipo de usuarios se hayan ubicados en su mayoría en el área de concesión de la EEGSA, área de mayor actividad industrial y económica del país.

²⁷⁸ El proyecto ha sido suspendido tras dos años de trabajo y la compra del terreno porque la casa matriz ha decidido focalizar todas sus inversiones en México y Brasil al considerarlos como los mercados más estratégicos (Iberener, 2000). Esto muestra la importancia del carácter transnacional de las empresas en la toma de decisiones.

En el caso de UF, la situación en el medio plazo es más holgada gracias a la existencia del PER y la firma de un acuerdo de suministro de energía con el INDE a precios menores que los de los contratos existentes. Es decir, durante un tiempo, hasta el 2003, el INDE subsidiará las compras de energía de las distribuidoras de UF. Sin embargo, a partir de ese momento, dado que las distribuidoras rurales también tienen firmados contratos de suministro (hasta el 2003 asumidos y gestionados por el INDE), la situación será parecida a la de Iberdrola en cuanto al elevado coste del suministro eléctrico. Ello está motivando que UF se plantee también como parte de su estrategia la inversión en generación propia²⁷⁹.

La escasez y dispersión de grandes usuarios en la zona de concesión de las distribuidoras de UF han dificultado la entrada de competencia por captar estos clientes que se han mantenido fieles a sus distribuidoras tradicionales. Esto le ha evitado a UF tener que desarrollar estrategias como la creación de una comercializadora.

ii) Además de estas estrategias, propias de mercados poco competitivos, existen *factores de localización que han adquirido un carácter específico* en el caso guatemalteco influyendo de una forma particular en las estrategias y modalidades de las ET. Se trata de las cuestiones mencionadas anteriormente con respecto al tamaño del mercado y el contexto previo a la reforma. Ambos aspectos han condicionado el desarrollo en Guatemala de *estrategias rentistas*. Como se señaló en el capítulo 3, estas estrategias se caracterizan por que implican establecer un horizonte temporal para recuperar la inversión relativamente corto, porque la rentabilidad exigida a la operación es elevada y por la escasa voluntad de permanencia. Todo ello se deriva de la importancia relativa de la filial para la empresa en su conjunto.

Aunque sólo se disponen de datos correspondientes a las empresas españolas que puedan mostrar la existencia de este tipo de estrategias en relación a la posición de la filial, los mismos son representativos de la situación de la mayoría de las ET asentadas en Guatemala. En el caso de Unión Fenosa, de acuerdo con información extraída de la Memoria anual de 2001, las inversiones en Centroamérica, representan un 18% del total de las inversiones internacionales (que representan a su vez un 36% de la facturación del grupo). Si se tiene en cuenta que en Centroamérica, Unión Fenosa cuenta con

²⁷⁹ En el año 2002, la mayoría de las inversiones internacionales de UF han quedado suspendidas, decisión que ha sido justificada por la coyuntura económica y política mundial. Esta parece ser una decisión de aplazamiento y no de suspensión como la de Iberdrola. A diferencia de esta última compañía, la estrategia internacional de Unión Fenosa busca la diversificación en el destino de sus inversiones sin que ningún país represente más del 25% de las inversiones internacionales (Unión Fenosa, 2001: 103). Por ello, transcurrido un periodo calificado de incertidumbre (aumentado por el inicio del año electoral en Guatemala), el propósito de la compañía es continuar con dicho proyecto.

inversiones en Guatemala (101 millones de US\$), Panamá (301.7 millones de US\$) y Nicaragua (115 millones de US\$), es claro que Guatemala representa alrededor de un 3.5% de las inversiones internacionales de la compañía, lo que significa en torno al 1.2% de la actividad total del grupo. En el caso de Iberdrola, según el informe anual del 2000, la inversión en Guatemala representa un 7.7% de las inversiones totales realizadas por la compañía.

También se pueden señalar otros indicadores de la existencia de estrategias de tipo rentista. En primer lugar, los altos niveles de rentabilidad de las inversiones de ET en generación. De acuerdo a estimaciones realizadas por la CEPAL (2001) -y avaladas por otros expertos del sector a los que se ha consultado-, las rentabilidades de estas inversiones superan el 30% mostrando niveles muy por encima de la media internacional.

Un ejemplo más de la relación entre el carácter rentista y la tasa de rentabilidad exigida a una inversión fue dado por un alto directivo de Iberdrola quien señaló que dado el carácter estratégico de ese mercado, en las inversiones en México, estaban dispuestos a reducir la Tasa Interna de Rentabilidad (TIR) del plan de negocio hasta un 10% pero que, en Guatemala, las directrices fueron las contrarias. El socio estadounidense TICO exigió que en el proyecto de generación había que elevar la TIR de un 15 a un 20% lo que suponía que el precio de venta de la energía pasara de 50 a 58 US\$ Mwh (GECA, 2001).

También las características técnicas de la inversión realizada se ven afectadas por la adopción de estrategias rentistas. Las empresas generadoras optan por instalar plantas térmicas que utilizan como combustibles derivados del petróleo y cuya inversión es menor que la de otras tecnologías con un plazo de recuperación más corto. En la mayoría de los casos se trata de plantas que se pueden desmontar con relativa facilidad en caso de optar por la desinversión. El caso más representativo es el de Enron quien montó las plantas sobre unas barcas flotantes.

Las estrategias que se han mencionado se han dado en términos generales para la mayoría de las empresas que han invertido en el sector. Sin embargo, existen matices significativos que marcan diferencias entre unas y otras. En primer lugar están aquellas que se derivan de las propias diferencias existentes entre el área de generación y el de distribución. Estas diferencias han estado muy presentes en la renegociación de los “contratos existentes” llevada a cabo desde enero hasta agosto del 2001. Para las empresas generadoras, dada la existencia de contratos “take or pay”, su principal estrategia ha estado orientada a mantener las condiciones de los contratos, pues les garantizan unos ingresos fijos con cierta independencia de la evolución de la demanda y

el sector e incluso de la propia eficiencia de sus plantas. Para las empresas distribuidoras, la situación es diferente pues se ven perjudicadas por los elevados precios de la energía. Para estas empresas el interés está en expandir al máximo el número de consumidores, cuestión que se ve perjudicada por el precio de la energía.

7.2.2.3 *Modalidades*

La entrada de ET en el sector eléctrico guatemalteco se ha dado a través de dos modalidades claramente diferenciadas entre las áreas de generación y distribución. En la primera, la gran mayoría de ET que han desarrollado actividades lo han hecho a través de modalidades de inversión en nuevos activos. Ello se debe a que la necesidad de aumento de la capacidad fue uno de los elementos que justificaron la entrada de inversión extranjera y a que apenas se han privatizado activos de generación.

Por el contrario, en el área de distribución, la modalidad adoptada ha sido la compra de activos ya existentes, sin que hasta el momento hayan sido significativas las inversiones en nueva capacidad realizadas en esta actividad (exceptuando las inversiones desarrolladas por UF en el marco del PER y otras inversiones financiadas por el Estado). Los activos comprados se trataban en ambos casos de empresas públicas siendo la modalidad empleada la de licitación internacional. La CEPAL (2002c: 9-10) señala que el precio ofertado por las distintas empresas depende de las expectativas de rentabilidad. Estas se vinculan a aspectos tales como la situación macroeconómica y política del país, la composición y tamaño de los mercados, las densidades territoriales de cargas y redes, el estado de los sistemas de distribución y de los abastecimientos en media tensión, así como, cuestiones vinculadas a la organización y los recursos humanos de las empresas a adquirir. También influyen de forma muy significativa los términos y las condiciones en que se desarrolla la privatización (compromisos de inversiones futuras por parte de la compañía, compromisos asumidos por el Estado, etc.). El hecho de que una compañía pague un precio superior al que se considera de forma generalizada como adecuado, no significa necesariamente resultados beneficiosos para los usuarios del servicio eléctrico. Por ejemplo, la existencia de tarifas altas, de menor control de la calidad o de un régimen de penalizaciones poco severo, aspectos probablemente existentes en economías caracterizadas como subdesarrolladas, suelen favorecer ofertas más altas y, sin embargo, implicar peores condiciones para los usuarios.

La compra de EEGSA es, probablemente, un ejemplo claro de esto. El importe pagado en la privatización de esta empresa en relación a su número de usuarios fue el segundo mayor de todas las privatizaciones de distribuidoras realizadas en Centroamérica (1.316 US\$ por usuario) solo superada por una distribuidora panameña (1.864 US\$). En la

Tabla 7.17, en la que se muestran los montos pagados en los distintos casos, permite apreciar las diferencias existentes entre unos casos y otros.

Tabla 7.17. Centroamérica: principales resultados de las privatizaciones de distribuidoras eléctricas

País/Empresa	Usuarios (miles) ^a	Monto total (millones de US\$)	Monto por usuarios (dólares por usuario)
EL SALVADOR		586	848
- CAESS	385	236	817
- Delsur	194	180	1.229
- CLESA	188	109	726
- EEO	129	61	548
GUATEMALA		621	715
- EEGSA	494	520	1.316
- DEORSA Y DEOCSA	592	101	213
NICARAGUA		115	279
- Dismonte y Disur	434	115	279
PANAMÁ		301.7	1.401
- Electra	160	89.8	1.100
- Metrooeste	199	189.2	1.864
- EDE Chiriquí SA	63	22.7	707

a Se refiere al número de usuarios, consumo y facturación promedio, vigentes y oficiales a la fecha de la privatización

Fuente: CEPAL (2002c: 11)

En el caso de las actividades de generación es poca la información de la que se dispone sobre las fuentes de financiación de las inversiones pero los datos existentes muestran que es minoritaria la participación de recursos provenientes de la casa matriz. Por el contrario parecen significativos aquellos obtenidos a través de organismos tales como el BID o el Banco Mundial (CEPAL, 2001d). De hecho la presencia de financiación obtenida a través de los mercados financieros internacionales es poco frecuente debido a la alta calificación riesgo-país de Guatemala que encarece mucho el coste de la misma. De ahí que la mayoría de las empresas busquen el respaldo de los organismos multilaterales para abaratar el coste financiero de las operaciones y reducir riesgos. La modalidad adoptada por UF en el área de distribución ha sido muy parecida a la anteriormente señalada. Esta empresa se ha asegurado las inversiones en el PER a partir de la participación de recursos provenientes del BID y el BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica). Estos recursos eran destinados en décadas pasadas a los proyectos gestionados por las empresas públicas por lo que más que un aumento o mejora en el acceso a recursos externos parece que haya habido un cambio en la titularidad de quien los gestiona y, en consecuencia de la distribución de rentas derivada de dicho cambio.

En algunas de las inversiones de ET en generación, se ha optado por buscar asociación con capitales locales que, aunque participen minoritariamente, ayudan a reducir riesgos y permiten mejorar el conocimiento del sector y la posición negociadora con el gobierno. Este ha sido el caso de inversores poco frecuentes en el contexto guatemalteco como el caso de la carboeléctrica de San José que cuenta con la participación de una empresa de origen israelí.

En el caso de empresas estadounidenses, aunque ostenten la totalidad de la propiedad de sus inversiones suelen ceder la gestión a empresarios locales, modalidad que busca objetivos muy similares a los anteriormente citados. Por el contrario, en el caso de las empresas españolas la gestión es realizada por directivos de esa misma nacionalidad lo cual les facilita la implantación de su know how pero supone menores ventajas en cuanto al conocimiento del sector y la capacidad negociadora con el gobierno o con empresarios locales. A continuación se reproducen dos fragmentos de entrevistas realizadas a expertos del sector (octubre 2001) que se han considerado sugerentes sobre el tema que se está tratando. La primera, corresponde a una alta ejecutiva de una empresa consultora, ex-funcionaria que participó en los inicios de reforma del sector y actualmente asesora de la ANG. La segunda corresponde al asesor legal y representante en las negociaciones llevadas a cabo por la ANG. Ambos textos reflejan algunas de las diferencias existentes en las estrategias y modalidades de empresas españolas y estadounidenses en Guatemala:

- “Tradicionalmente en AL, y Guatemala no ha sido la excepción, la embajada de EEUU tiene mucho peso y el consejero comercial especialmente. Cuando Serrano cae, por un intento de Golpe y le sucede un presidente interino (que era el procurador de los DDHH en Guatemala), estoy hablando de Ramiro de León, él como procurador había recurrido el tema de las tarifas y uno de sus puntos era que las tarifas habían subido porque se estaban contratando a estas empresas. Entonces él dice vamos a declarar lesivos estos contratos, al final, cuando uno ve la historia, precisamente con él se firmaron la mayoría de los contratos, la mayoría de los PPAs ¿por qué?. En primer lugar porque cuando empieza a hablar de lesividad se aparece la embajadora de EEUU diciendo que están muy preocupados y la embajadora de EEUU trajo a OPIC, organismo del Estado de EEUU garante de las inversiones de Enron y de casi todas las inversiones de EEUU en Guatemala. Los intereses empresariales de EEUU están muy representados por el gobierno. Me parece que este no es el caso de España. Sí hay apoyo del gobierno español hacia sus empresas, pero difícilmente la actitud del embajador español va a ser como la del de EEUU. Quizá lo haga y creo que cada vez más los gobiernos van a actuar así por la globalización y porque simplemente van a tener presiones en su país de las propias empresas [...]. El éxito o el comportamiento en el país depende también de las relaciones con el gobierno. Las de Iberdrola son muy diferentes a las que habría

tenido ENRON, si hubiera ganado la licitación. Es una diferencia de actitud. En España o en Europa siempre ha habido una idea de esperar a ver que dice el gobierno, incluso en España hay una relación muy cercana donde siempre esperas a ver cual es la opinión del gobierno con respecto a un tema o ver cual es la regulación. Entonces esta ha sido la actitud de Iberdrola, no ha sido nada agresivo, aún en momentos donde le afectaba sustantivamente, tal vez por política interna, quizá por falta de agresividad, quizá por costumbre, no lo se, pero digamos la percepción es que está haciendo el juego del gobierno. Los generadores han sido más agresivos. Han llegado a negociar, pero no ha habido desde el principio una relación de subordinación”.

- “Por otra parte nos tocó un momento muy difícil en el sector y eso a ellos los predisponía en contra de cualquier agente. Nosotros como generadores habíamos visualizado desde un principio que las distribuidoras eran nuestros aliados porque aún teniendo intereses disímiles nos unía un enemigo común que era el Estado. Pero a ellos ver esto así, les llevó dos años y medio, el abrirse y reconocerlo”

En las inversiones directas realizadas por las compañías distribuidoras sí ha habido un mayor aporte de recursos propios en parte por un menor acceso a la financiación de la banca multilateral y en parte por ser una estrategia habitual de las empresas españolas. Dicha estrategia ha sido posible por la liquidez con que contaban las empresas españolas (gracias a los pagos de la moratoria nuclear y los costes de transición a la competencia) y responde a un objetivo de disminuir el coste de la financiación en países de elevado riesgo.

La procedencia de los fondos invertidos marca una diferencia significativa entre un tipo de inversión y otra. Las inversiones de empresas estadounidenses en Guatemala, realizadas mayoritariamente con recursos ajenos, están aseguradas por entidades privadas y públicas, estadounidenses e internacionales que reducen los riesgos inherentes a la operación y que favorecen las posibilidades de desinversión. En el caso de las empresas españolas, al comprometer recursos propios, las pérdidas en caso de desinversión son mayores²⁸⁰.

En este apartado se han analizado los factores de localización del sector eléctrico en Guatemala, así como las estrategias y modalidades adoptadas por las ET. En el cuadro siguiente se ofrece un resumen de lo expuesto.

²⁸⁰ De hecho, este parece ser el motivo que obliga a Iberdrola a permanecer en Guatemala a pesar de sus planes de desinversión en varios países. En el caso del país que nos ocupa, la oferta realizada por el consorcio formado por Iberdrola fue un 45% superior a la segunda oferta realizada, precisamente por Enron. Esto permite hacerse una idea de la dificultad de la compañía de vender los activos de Guatemala a un precio que le permita recuperar los fondos invertidos.

Tabla 7.18. ET en el sector eléctrico: factores de localización, estrategias y modalidades

Factores de localización	Estrategias	Modalidades
<u>GENERALES</u>		
- Proceso de reformas: liberalización y privatización	- <u>Estrategia principal</u> : acceso a mercados de servicios recientemente liberalizados	- <u>Inversiones en generación</u> : construcción de nuevos activos. Financiación compartida con organismos multilaterales o con empresarios locales
- Contexto político-institucional: características del estado regulador	- <u>Estrategias derivadas de la especificidad del sector</u> : estrategias de poder de mercado: i) Asociación entre empresas ii) Reintegración vertical	- <u>Inversiones en distribución</u> : adquisición de activos ya existentes (procesos de privatización). Mayor participación de recursos provenientes de la casa matriz
- Crecimiento de la demanda y déficit energético	- <u>Estrategias derivadas de la especificidad del país</u> : estrategias rentistas: estrategias de precios, de tecnologías de generación, nuevas inversiones	
- Estrechez del mercado	- <u>Estrategias de generación vs distribución</u> : precio de la energía vs extensión de la cobertura del suministro	
- Ausencia de recursos energéticos primarios		
<u>ESPECÍFICOS</u>		
- Contratos de generación		
- PER		

Fuente: elaboración propia

De acuerdo a lo planteado en el capítulo 3, estas características se relacionaban con unos efectos que, de forma más probable se derivaban de las mismas. De forma sintética los principales efectos que en ese momento se vincularon con estrategias como las que se han constatado para el sector eléctrico se exponen a continuación:

Tabla 7.19. Sector eléctrico. Características de la expansión de ET y efectos posibles más significativos

Características de la expansión de las ET	Efectos posibles
1. – Estrategia de acceso a mercados	1. – Efectos en la estructura de la competencia
2. – Estrategias rentistas	2. – Mayor probabilidad de desinversión, mayores exigencias en términos de beneficios (repercusiones en precios)
3. Modalidad de inversión en nuevas plantas	3. Aumento de la capacidad, transferencia de nueva tecnología, aumento de la competencia.
4. Modalidad de inversión mediante la compra de activos existentes	4. Entrada masiva de capital, destrucción de empleo, transferencia de tecnología y know how
5. Factores de localización propios de economías subdesarrolladas: estrechez del mercado, déficit tecnológico, debilidad del contexto político institucional	5. Tendencias a la concentración; posible utilización de tecnología obsoleta y escasa difusión a otros sectores; “captura del regulador”.

Fuente: Elaboración propia

A continuación se van a analizar esos efectos para el caso de Guatemala a través del análisis de tres variables fundamentales: los precios como indicador de la evolución en el desarrollo de la competencia; la garantía y calidad del suministro como indicador del aporte de capital y la transferencia de tecnología; la electrificación rural en relación con las características y necesidades específicas del país²⁸¹.

7.3. Efectos

Una vez analizada la situación del sector eléctrico en Guatemala y las características de la expansión llevada a cabo por ET, a continuación se aborda el análisis de los efectos que dicha expansión ha producido.

7.3.1. Tarifas

Uno de los objetivos fundamentales de los programas de reformas en el sector eléctrico ha sido la reducción de los precios de la energía. Ésta, se deriva de la sustitución del monopolio por un mercado regido por el ejercicio de la competencia. De acuerdo con los supuestos de la teoría que sirvió de base para el diseño de las reformas de los servicios públicos el área de generación se puede considerar un mercado contestable. Esto significa que se trata de un mercado en el que hay cabida para el ejercicio de la

²⁸¹ La falta de estadísticas fiables ha dificultado incorporar también un análisis sobre los efectos derivados en la balanza de pagos (particularmente en la contribución a la reducción de la deuda externa) y el empleo. Aunque de forma puntual se incorporaran algunos análisis sobre estas cuestiones, también se pueden tener en cuenta las conclusiones derivadas de estudios realizados para otros países de la región [ver Altomonte (1997, 2001) y Pistonesi (2000)].

competencia. Por tanto, la sustitución del monopolio público existente por una situación de competencia implicará la reducción de los precios de generación de la energía y, por extensión, de las tarifas pagadas por los consumidores finales. Se considera que la liberalización del sector fomentará la atracción de inversión privada, particularmente extranjera bajo estrategias de acceso a nuevos mercados. La entrada de nuevos participantes unido a la superioridad tecnológica y a la mayor eficiencia de las ET se consideraron elementos suficientes para garantizar el cumplimiento del objetivo propuesto. Sin embargo, este planteamiento ignoró, al menos en su aplicación a determinados países, dos elementos fundamentales:

i) Por una parte, el hecho de que, tradicionalmente, las tarifas relativas al suministro de energía se fijaban con criterios sociales, es decir, estaban ajustados con una finalidad redistributiva (Lasheras, 1999: 29) y de contención de la inflación. Por tanto, su valor no se correspondía con criterios “exclusivamente económicos” de forma intencionada. Esto significa que el paso a una situación de competencia, probablemente eleve (y no haga descender) los precios. En caso de que efectivamente esto sea así y de que se quiera mantener una finalidad redistributiva en las tarifas eléctricas (al menos para determinados estratos de la población), “alguien”, deberá soportar el coste de esta redistribución a partir de los precios alcanzados como consecuencia de la liberalización y apertura a la competencia.

ii) Además, existen países en los que el tamaño del mercado eléctrico, por su estrechez o por el contexto político-institucional, difícilmente puede dar cabida al ejercicio de la competencia. Teniendo en cuenta las especificidades del sector, esto implica que sea bastante probable que las estrategias de acceso a mercados recientemente liberalizados vayan acompañadas de la asunción de distintas fórmulas para ejercer poder de mercado.

Teniendo en cuenta estas dos cuestiones, a continuación se va a analizar la evolución de las tarifas eléctricas en Guatemala, explicando cuales han sido los mecanismos que han favorecido su aumento o disminución a partir de las distintas estrategias adoptadas por las empresas.

Un análisis de los datos que aparecen reflejados en la Tabla 7.20 permite comprobar el fuerte aumento experimentado en las tarifas desde que se inicia la participación de la generación privada (un 75% en el periodo 1993-2000), particularmente en las tarifas residenciales. Este aumento se relaciona precisamente con las características de dicha participación, algunas de las cuales ya han sido expuestas. A continuación se va a profundizar en los mecanismos que han favorecido el aumento de las tarifas.

Tabla 7.20. Guatemala: precio medio del consumo de energía eléctrica (cQ/kwh)

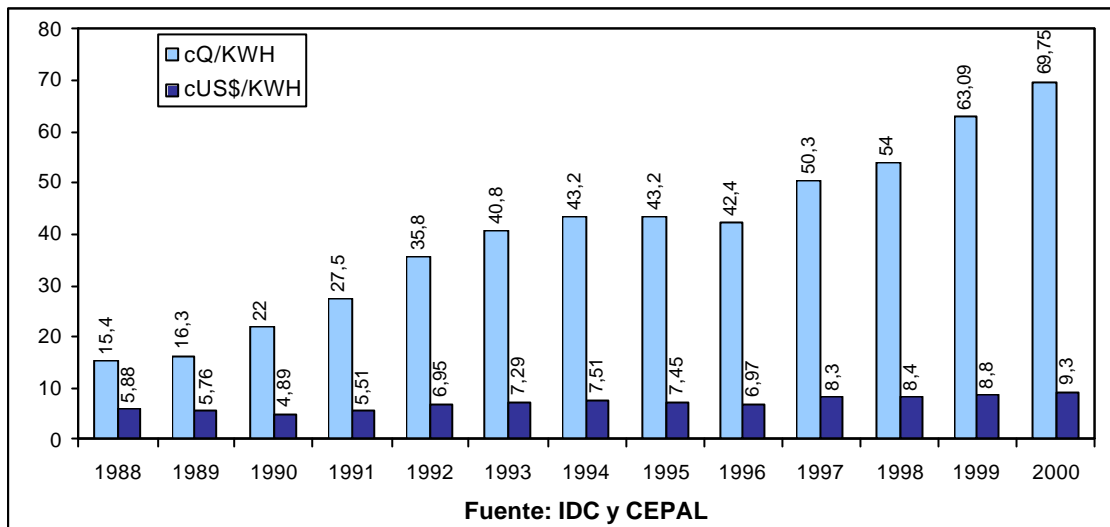


Tabla 7.21. Guatemala: precio medio del consumo de energía eléctrica por uso final (US\$/kwh)

	Residencial	Comercial	Industrial
1991	0.043	0.065	0.062
1992	0.053	0.080	0.076
1993	0.052	0.074	0.072
1994	0.057	0.080	0.076
1995	0.060	0.081	0.078
1996	0.058	0.077	0.074
1997	0.075	0.086	0.082
1998	0.084	0.083	0.083

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

El valor final de las mismas esta formado por tres componentes: los costes de generación, de transporte (peajes) y de distribución (valor agregado de la distribución, VAD). Los primeros representan entre un 60 y un 70 por ciento del precio final de la energía, los segundos entre un 20 y un 30% y los terceros entre un 5 y un 8%. A esto hay que añadirle los impuestos y otros gastos que no suelen representar más del 3% de la tarifa. Por tanto, como se aprecia, el valor final de la misma depende, fundamentalmente, de los precios de generación que es, además, la única actividad en la que dichos precios se establecen por el libre funcionamiento de las fuerzas del

mercado²⁸². Por ello, el análisis se va a centrar fundamentalmente en lo ocurrido en esta actividad.

7.3.1.1 Mecanismos para la compra de energía.

El mercado de la electricidad en Guatemala ofrece tres mecanismos para la compra-venta de energía: el mercado a término, el mercado de oportunidad y el mercado de desvíos de potencia. Los dos primeros acaparan la gran mayoría de las transacciones realizadas mientras que el tercero permite gestionar las faltas o excesos de potencia a un precio fijo establecido por el AMM.

La diferencia fundamental entre los dos mecanismos primeros, mercado a término y de oportunidad, se deriva de la modalidad adoptada para casar oferta y demanda. En el primer caso, se trata de un acuerdo bilateral donde los términos de las transacciones (cantidad y precio) quedan definidos. En la ley se establece que las empresas distribuidoras están obligadas a tener contratos vigentes con empresas generadoras que les garanticen su requerimiento total de potencia y energía para el año en curso y el siguiente año como mínimo. Estos contratos se efectuarán además mediante licitación abierta (art. 53 y 62 de la LGE). Se trata de contratos que no pueden incluir obligaciones de compra mínima que provoquen el despacho obligado de un generador. Es decir, mediante estos contratos la empresa distribuidora adquiere la garantía pero no la obligatoriedad de un suministro²⁸³. Esto todavía no se cumple en rigor, dado que la EEGSA tiene comprometida la mayor parte de sus compras de energía por los contratos PPA suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley. A su vez, las distribuidoras DEOCSA y DEORSA tienen suscritos contratos con el INDE hasta el 2003.

²⁸² Los peajes de transmisión y el VAD son calculados por la CNEE en función de los costes medios de capital y de operación de una red de transporte y distribución con las características de la guatemalteca.

²⁸³ Dentro del mercado a término existen cuatro modalidades contractuales posibles (AMM, 2000)

1. Contrato por diferencias con curvas de carga. Es un contrato de potencia y energía en el que un participante productor compromete el abastecimiento de una demanda de potencia y energía a través de una curva horaria previamente definida. El generador sólo puede comprometer hasta su oferta firme pudiendo respaldarse en otros generadores y en el mercado de oportunidad comprando o vendiendo la potencia y energía faltante.
2. Contrato de potencia sin energía asociada. El consumidor contrata con el generador o el comercializador su potencia y compra la energía en el mercado de oportunidad.
3. Contrato de potencia con energía asociada. Se establece la potencia comprometida y un precio de ejercicio de la opción para la compra de energía. Si el precio del contrato es menor que el precio spot, compra al contrato. En caso contrario compra la energía en el mercado de oportunidad.
4. Contratos por diferencias de la demanda faltante. El generador se compromete a cubrir la demanda de potencia y energía del consumidor no abastecida por otros contratos hasta una potencia comprometida.

En el segundo, en el mercado de oportunidad, las ofertas y demandas acuden conjuntamente a un mercado en el que un administrador se encarga de casarlas estableciendo un único precio final para todas ellas. El precio de la energía en este mercado corresponde al coste marginal de corto plazo de la última unidad generadora despachada. De acuerdo al reglamento del AMM “el precio de oportunidad de la energía es el máximo costo variable de las unidades generadoras en el nodo de referencia que resultan generando sin restricciones en el despacho” (art. 46). Esta definición es importante porque establece que el cálculo del precio de oportunidad se hace a partir de un despacho *sin restricciones* cuestión que en la actualidad no se puede cumplir por los compromisos adquiridos por los PPAs. Al tratarse de contratos take or pay, es decir, que aunque no se comprase la energía se está obligado a pagarla, su inclusión en el despacho diario es automática a pesar de no tratarse de las unidades generadoras más eficientes. Como la ley establece que el precio spot se calcule a partir del despacho diario, finalmente este precio está también afectado por el de estos contratos. A pesar de ello, el precio de este mercado es inferior a la media de los PPAs gracias al efecto de otras unidades generadoras más baratas.

Tabla 7.22. Precio anual de la energía US\$/kwh

	1999	2000	2001
Promedio anual de PPAs térmicos ^a	0.085	0.174	0.117
Promedio anual de mercado spot	--	0.06	0.043

a Se ha tomado este precio como referencia ya que la mayoría de los PPAs firmados por Et se refieren a generación térmica. La totalidad de la generación térmica en Guatemala es desarrollada por ET bajo PPAs.

Fuente: AMM para precio spot y CEPAL (2002b) para precio de PPAs

El precio medio de la energía dependerá por tanto de los precios de los contratos así como del precio spot del mercado de oportunidad. Desde la reforma, el mercado eléctrico guatemalteco se ha venido caracterizando por la participación mayoritaria del mercado a término frente al de oportunidad como mecanismo para realizar las transacciones de energía. Pero este mercado a término no se haya conformado por algunas de las modalidades contractuales contempladas en la ley y los reglamentos sino por los PPAs suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la LGE.

El mercado a término viene representando un porcentaje creciente de las transacciones en los últimos años: el 87% en 1999, 83.5% en 2000 y el 87% en 2001 (AMM, 1999, 2000 y 2001)²⁸⁴. Dentro de ese mercado a término, los PPAs representan un porcentaje

²⁸⁴ No es posible mostrar datos de años anteriores pues el mercado de oportunidad comienza a funcionar en noviembre de 1998. Hasta ese momento toda la energía es transada mediante contratos bilaterales.

mayoritario. En concreto la producción realizada bajo los PPAs de ET representó el 30.1% de las ventas de energía en 2000 y 38.1 en 2002 (Tabla 7.23)²⁸⁵. Según datos de la CEPAL (2001d: 13) en 1999 este porcentaje era de 26.2.

Tabla 7.23. Guatemala: evolución reciente de las ventas en el mercado mayorista de electricidad (GWh)

Empresas	2000		2001	
	<u>Valor absoluto</u>	<u>Porcentaje</u>	<u>Valor absoluto</u>	<u>Porcentaje</u>
Total oferta	<u>6.069.5</u>		5.825,2	
Contratos	<u>5.068.7</u>	83,5	5.061,3	86,9
INDE	2.411.6	39,7	2.281,2	39,2
ENRON (PQPC y Poliwatt)	675.9	11,1	908,9	15,6
Cogeneradores	651.4	10,7	567,1	9,7
SIDEGUA	130.3	2,1	90,5	1,6
GGG	500.5	8,2	446,2	7,7
Tampa	99.6	1,6	20,3	0,3
San José	556.7	9,2	845,5	14,5
Otros	42.8	0,7	-95,5	-1,6
Mercado de ocasión	<u>100.8</u>	<u>1.7</u>	<u>764</u>	<u>13.1</u>
INDE	470.6	7,8	166,4	2,9
Comegsa	156.7	2,6	8,9	0,2
Poliwatt	122.9	2,0	178,4	3,1
Genor	14.4	0,2	10,2	0,2
GGG	19.2	0,3	2,1	0,0
CECSA	39.4	0,6	4,6	0,1
CEISA	38.7	0,6	27,9	0,5
CONEC	13.7	0,2	0	0,0
MEL	39.2	0,6	13,2	0,2
Otros	86.0	1,4	352,4	6,0

El sombreado distingue a las ET

Fuente: Administrador del Mercado Mayorista

²⁸⁵ Estos porcentajes están subestimados debido a la inclusión dentro de las ventas del INDE de las realizadas por las geotérmicas y algunas hidráulicas. Como ya se ha mencionado, hasta el 2003, el INDE ha asumido los PPAs que firmaron las distribuidoras DEOCSA y DEORSA. El INDE compra la energía a un precio superior al establecido en el contrato de suministro con UF. El resto de la energía también la vende en el mercado a un precio por debajo del de su compra para tratar de aminorar la subida de los precios.

Tabla 7.24. Guatemala: participación de las distintas empresas en la generación

Empresas	1997		1998		1999		2000		2001	
	Potencia instalada (kw)	Generación neta (MWh)	Potencia instalada (kw)	Generación neta (MWh)	Potencia instalada (kw)	Generación neta (MWh)	Potencia instalada (kw)	Generación neta (MWh)	Potencia instalada (kw)	Generación neta (MWh)
Total	1.205.700	4.254.379	1.310.830	4.456.255	1.438.610	4.959.233	1.668.260		1.672.070	5.772.238
Empresas Públicas	767.700	2.153.435	635.980	2.094.928	637.800	2.474.448	637.760		622.860	2.060.424
Hidráulica (INDE)	482.460	2.047.484	483.080	1.943.714	481.260	2.423.549	481.260		478.860	2.028.249
Térmica (INDE)	285.240	105.951	152.900	151.214	156.500	50.899	156.500		144.000	32.175
Empresas privadas	438.000	2.100.944	674.850	2.361.327	800.850	2.484.784	1.030.500		1.049.200	3.711.814
Hidráulica	14.000	55.539	29.500	72.733	29.500	146.000	49.600		46.000	236.074
Río Bobos	10.000	44.665	10.000	31.056	10.000	61.801	10.000	56.433	--	--
Secacao	--	--	15.500	33.109	15.500	83.483	15.500	95.850	15.900	101.786
Pasabién	--	--	--	--	--	--	12.000	48.875	12.000	55.519
Fabrigas, S.A.	--	--	--	--	--	--	8.100	22.404	10.000	47.071
Poza Verde	--	--	--	--	--	--	--	--	8.100	31.030
Otros	4.000	10.874	4.000	8.568	4.000	717			--	668
Geotérmica	--	--	5.000	3.611	29.000		29.000	202.184	33.000	193.670
Orzunil	--	--	--	--	24.000	43.080	24.000	171.328	28.000	163.802
ICA (Calderas)	--	--	5.000	3.611	5.000	31.643	5.000	30.857	5.000	29.868
Térmica	424.000	2.045.405	640.350	2.284.983	742.350	2.264.061	951.900	3.126.556	970.200	3.282.070
GGG	38.000	15.120	192.950	147.542	192.950	452.380	210.800	519.660	210.800	448.360
San José	--	--	--	--	120.000	34.730	142.000	558.425	142.000	847.980
Poliwatt	--	--	--	--	--	--	126.000	249.295	126.000	623.650
PQPC	110.000	796.833	110.000	723.111	110.000	594.647	110.000	542.791	110.000	463.660
Tampa	80.000	284.515	80.000	329.692	80.000	156.784	80.000	99.571	80.000	20.310
Sidegua	38.000	257.639	44.000	174.705	44.000	132.153	44.000	130.247	44.000	90.500
Genor	--	--	40.000	36.369	40.000	225.830	42.400	232.266	42.400	158.850
Lagotes	--	--	15.000	5.887	15.000	25.620	15.000	25.459	15.000	52.040
Ingenios	140.000	619.299	140.400	797.188	140.400	641.916	163.700	668.643	202.700	576.720
Otros	18.000	72.000	18.000	70.489	--	--	18.000	100.200	--	--

El sombreado distingue a las ET

Fuente: CEPAL (varios años), sobre la base de cifras oficiales

La oferta en Guatemala se haya todavía altamente concentrada. Una sola empresa, el INDE poseía en 2001 el 37% de la capacidad instalada, generando el 36% de la energía eléctrica. Frente a ella, las ET tomadas como un único agente, poseían el 39.8% de la capacidad instalada generando el 46% de la energía total que venden en su mayoría mediante los PPAs. En 1997, estos porcentajes eran de 63 y 50% para el INDE y 19 y 26% para las ET. Es significativo este importante aumento en la participación de ET en tan sólo cuatro años, motivado, en gran parte, por los PPAs firmados con anterioridad a la entrada en vigor de la LGE.

Con lo dicho hasta ahora, parece razonable plantear que el precio final de la energía eléctrica en Guatemala ha venido condicionado de forma creciente en los últimos años por el precio derivado de los contratos PPAs, en su mayoría firmados por ET. Ello se debe a que el precio de la energía derivado de estos contratos no sólo afecta a las transacciones bilaterales que ellos mismos regulan (mayoritarias en el intercambio de energía) sino también a las operaciones realizadas en el mercado spot. La existencia de cláusulas take or pay obliga a la inclusión de estos contratos en el despacho diario a partir del cual se calcula el precio spot. Por tanto, dada la relevancia de estos contratos para la evolución de las tarifas, a continuación se analizan sus principales características e incidencia en el precio de la energía.

7.3.1.2 *Los contratos de compra-venta de energía (PPAs)*

En el periodo 1992-1997 se firmaron un total de 20 contratos, 11 correspondientes a la EEGSA y 9 al INDE. Los 11 PPAs de la EEGSA representan un compromiso de compra de capacidad por 645 MW de los cuales 564 (87%) corresponde a ET. En el caso de los contrato del INDE que representan compromisos por 67 MW de potencia, sólo está clara la participación de una ET en el caso de la geotérmica de Orzunil (24 MW). Aunque distintas fuentes señalaron la participación de capital extranjero en otras minihidráulicas que firmaron contratos con el INDE, al no poder comprobar la veracidad de dichas afirmaciones se ha preferido no considerarlas como propiedad de ET.

A continuación se van a analizar las características de estos contratos centrándose el análisis en aquellos suscritos por ET. Su importancia reside no sólo en que representan un porcentaje mayoritario de los contratos y niveles cercanos al 40% de la energía generada, sino en que además fueron el punto de partida para la firma de contratos similares con generadores locales, fundamentalmente con los ingenios azucareros.

Algunas de las características que se van a exponer a continuación han quedado modificadas por la renegociación de los contratos que tuvo lugar en el año 2001. Sin embargo, dado que las características iniciales estuvieron vigentes hasta esa fecha y dado que las modificaciones no han afectado sustancialmente a los términos de los contratos se van a exponer primeramente las condiciones iniciales y más tarde se aclararan las modificaciones realizadas. Las características de dichos contratos se presentan de forma esquemática en la Tabla 7.26, resaltando a continuación algunos que no figuran en la tabla²⁸⁶:

i) En varios casos se incluyó una cláusula por riesgo medioambiental la cual obliga a la EEGSA a continuar pagando los cargos por capacidad en caso de que las autoridades medioambientales obliguen a la generadora a parar alguna máquina por exceso de emisiones²⁸⁷.

ii) Todos los contratos están indexados a los precios internacionales de los combustible. Salvo en el caso de Tampa y, parcialmente en el de San José, la indexación se hace sobre el total de costos variables que incluye además del cargo por combustibles, los costes de operación y mantenimiento. La evolución de dichos costes es independiente de la de los precios internacionales de los combustibles.

iii) En el contrato de Enron (PQPC) la EEGSA tuvo que constituir un depósito a la vista en dólares con un banco del exterior como mecanismo de garantía. Este depósito representa un coste adicional de este contrato.

iv) En el contrato de Tampa se contempló la opción de venta de la planta a la EEGSA. Si la compra tiene lugar antes de junio del 2002 se deberá reconocer toda la inversión, descontada a una tasa de depreciación del 2% anual, equivalente a una vida útil de 50 años, más una ganancia del 25%. Si la compra ocurre después de junio de 2002, se pagará el precio de mercado (resultante de una evaluación externa) más una ganancia del 25%. La productora tiene la opción de escoger a la empresa que realice la valoración.

v) En el contrato de Tampa y de San José, en caso de controversia y agotadas las instancias locales, se establece la integración de un tercer árbitro designado por la

²⁸⁶ La información sobre el contenido de los PPAs se ha extraído fundamentalmente de dos documentos de la CEPAL (2001b y 2001d) a los que se puede acudir para ampliar la información sobre estos mismos contratos y sobre los restantes

²⁸⁷ En el momento de la instalación de las primeras generadoras privadas no existía ningún tipo de restricción medioambiental. En la actualidad siguen sin existir leyes claras reconociendo el Ministerio de Medio Ambiente el alto grado de contaminación de dichas plantas (entrevistas realizadas en Agosto-Noviembre de 2001).

Cámara de Comercio Internacional. Dentro del consorcio formado por Iberdrola se encuentra TPS Ultramar (de EEUU). Tanto Tampa como San José son parte del grupo TPS. Esto pone de manifiesto la reintegración vertical y la inaplicabilidad de un arbitraje entre la productora y la distribuidora ya que TPS tendría la posibilidad de nombrar al árbitro internacional.

vi) En todos los contratos se reconoce de forma separada los cargos por potencia (costes fijos) y por energía (costes variables)²⁸⁸.

. Cargos por potencia o capacidad contratada. En los cargos por potencia se reconoce una subida anual de entre el 2 y el 3% a pesar de que el nivel de partida representaba niveles muy por encima de los estándares internacionales. Según un informe de consultoría externa contratado por la CNEE (SYNEX, 1997: 2) el cargo por potencia estándar para ese tipo de centrales se situaría alrededor de 6 US\$/kw/mes mientras que en el contrato se reconocieron unos niveles base de 17 y 13.05 US\$ para Enron y Tampa respectivamente (ibíd. 18)²⁸⁹.

. Cargos por energía o cargos por operación y mantenimiento (COM). La evolución de estos depende de los precios internacionales de los combustibles, el tipo de cambio (los contratos está referidos en dólares aunque son abonados en quetzales) y la inflación de EEUU. Además de la problemática derivada de la consideración de estos costes de forma unitaria (punto ii), las repercusiones en el precio de las tarifas se derivan de un sobredimensionamiento de los mismos. En la Tabla 7.25 se aprecian las diferencias entre los costes no asociados a combustible reflejados en los contratos y los costes estándares para este tipo de centrales.

Esto refleja que el impacto en las tarifas no se debe sólo (aunque también) a la subida del precio del petróleo o a las fluctuaciones del tipo de cambio, sino a un sobredimensionamiento de los costes (tanto los de potencia como los de energía) reconocidos en contrato. Además, la consideración de los COM de forma unitaria

²⁸⁸ Los cargos por potencia tienen la finalidad de remunerar a la generadora la inversión realizada, es decir, deben permitir recuperar el monto de la inversión, generar utilidades sobre el capital y pagar el principal y los intereses de la parte que se hubiera financiado. Los cargos por energía están orientados a retribuir por los costes variables asociados a la producción de energía.

²⁸⁹ Para establecer los cargos por capacidad es necesario determinar la capacidad de cada planta. En la mayoría de los contratos se obliga al pago de la capacidad estipulada en los mismos aún cuando en la realidad ésta se reduzca. De acuerdo a las opiniones de diversos analistas del sector (CEPAL, 2001:35 y entrevistas Agosto-Noviembre de 2001) los procedimientos utilizados para calcular la capacidad de las distintas plantas fueron muy favorables a los productores. De hecho, ha sido frecuente que la capacidad realmente ofertada haya sido inferior a la establecida en el contrato a pesar de lo cual el pago que ha tenido que realizar la distribuidora no se ha visto afectado. En el argot del sector a esta situación se le ha denominado como compras de “1 kilo por 800 gramos”.

permite beneficios adicionales de la subida de los precios del petróleo ya que eleva la parte de los COM no afectada por los precios de los combustibles internacionales. Una bajada de estos precios reduciría los beneficios de las generadores pero no crearía problemas serios en la medida en la que los niveles de partida se hallan sobredimensionados.

Desde que el consorcio gestionado por Iberdrola compra la EEGSA, comienza a plantearse la necesidad de renegociar los contratos. Se considera que los mismos tienen un efecto perjudicial en el desarrollo de la competencia en el área de generación y en la evolución de las tarifas eléctricas. Finalmente tras un complicado proceso de negociación las modificaciones más importantes son las siguientes²⁹⁰:

- Entrega durante la hora pico (de 18:00 a 20:00) y como obligación del generador, de toda su potencia contratada ya sea con sus unidades o con contratos a terceros (se eliminan los kilos de 800 gramos).
- Eliminación en el escalonamiento del precio de la potencia estableciéndose su valor a partir del precio de 1998.

Si se tiene en cuenta que al sobredimensionamiento inicial se le añaden los escalonamientos incorporados hasta 1998 se puede entender que los cargos por potencia siguen manteniendo valores muy por encima del estándar. Los valores de estos cargos para Enron y Tampa se situaron en 1998 en 19.73 y 14.26 (Ibíd.: 40).

A cambio de estas concesiones los contratos son prorrogados hasta el 2015-2020 venciendo la mayoría de ellos alrededor del 2007. Por tanto, teniendo en cuenta el limitado alcance de las modificaciones realizadas es previsible que se mantenga la

²⁹⁰ Dicho proceso de negociación no estuvo exento de polémicas. Uno de los hechos más significativos fue la llegada a Guatemala de una asesora del Banco Mundial para analizar la situación de los contratos. A continuación se describe lo sucedido a partir de la transcripción literal de una entrevista realizada al asesor legal de la ANG: “Fiona Woods es una abogada que estuvo implicada en negociaciones en Asia en situaciones similares de renegociación de contratos. Ella es coautora de un estudio financiado por el Banco Mundial sobre mercados y a ella la contrata la Comisión [CNEE]. Ésta, cita a todos los generadores para informar que han traído a esa consultora para que nos revise los contratos y nos diga como tienen que ser negociados. Pero esto causa olas de aquí hasta Alemania pasando por Washington, por Israel y por todos lados donde alguien tenía que ver con generación en Guatemala en el sector privado. Al final resulta que esta señora y su consultoría (que la Comisión ha contratado) está financiada por el Banco Mundial, cuando el Banco Mundial es también el que estaba financiando a través de ayudas a proyectos de generación y a través de sus oficinas la modernización del Estado y la reforma del sector eléctrico. Al final al Banco Mundial se le hace evidente la situación y entonces cortan el financiamiento y se acaba la consultoría de esta señora, que incluso la gente decía que había venido a acabar con el contrato de ENRON que es el que todo el mundo visualizaba como un contrato corrupto, leonino y dañino”.

influencia descrita de dichos contratos en los precios de las tarifas. En la medida en la que los incrementos en la demanda de energía sean significativos y permitan la entrada en funcionamiento de otras plantas bajo mecanismos de compra-venta más competitivos, el impacto en las tarifas de los contratos existentes será cada vez más reducido. Sin embargo, con datos actualizados hasta el 2001, la participación de los PPAs en la producción de energía no sólo no se había reducido sino que había aumentado. Esto se debe a que algunos PPAs firmados antes de 1996 no entraron en funcionamiento hasta 1999 o 2000.

Tabla 7.25. Cargos por operación y mantenimiento no asociados a combustible (US\$/kwh)

Empresas	Contratos	Estándares ^b
Enron	0.0151	0.0059
GCG	0.0050 ^a	0.0052
Tampa	0.0120	0.0099
Orzunil	0.0114	0.0055

a Estimación a partir de los valores fijados en los contratos y las eficiencias típicas en centrales similares

b Datos basados en información de la Comisión Federal de Electricidad de México

Fuente: CEPAL (2001d: 44)

Tabla 7.26. Guatemala: contratos PPAs suscritos por la EEGSA

Empresa	Enron	Tampa	Carboeléctrica San José	GGG
Capacidad y compra mínima	100 MW ? 10%. Compromiso de comprar como mínimo la producción equivalente a un factor de carga del 50%	78 MW, valor ajustado a las condiciones geográficas del lugar. 75 MW mínimo, disponibilidad del 95%.	Hasta 120 MW. Compra mínima: 65% del factor de planta anual (FPA)	a) 80 MW en la fase I (1998-2000) b) 150 MW en la fase II (2001-2015)
Cargos	a) 17 US\$/kwh al mes en 1993. Ajuste anual del 3.02% hasta el 2006, quedando invariable hasta el 2007 en 22.78 US\$/kwh mes. b) 0.035 US\$/kw-mes indexado al precio del búnker de bajo contenido de azufre, 1% máximo.	a) 13.04 US\$/kw-mes en 1996, 3% de ajuste anual. b) Cargos fijos de O y M 216.667 dólares al mes. c) Precio de la energía: 0.00167 US\$/kwh. Cargos b y c indexados al IPC de los EEUU	a) Por capacidad: 18.55 US\$/kw-mes, escalamiento del 3% anual entre 1999-2006 y 22.81 a partir de 2007. b) Por energía: 0.04 US\$/kwh para la franja FPA<65%; 0.025 para FPA>65% y premio de 0.005 para 60%<FPA>80%. Indexación al precio internacional del carbón.	a) Por capacidad 5 y 17.25 US\$/kw-mes para las fases I y II respectivamente b) Cargos asociados y no asociados a combustible en US\$/kwh: - Fase I 0.05 y 0.015 - Fase II 0.018 y 0.005
Penalizaciones	En caso de no poder suministrar el 75% de la capacidad contratada	Opción a rescindir contrato si la disponibilidad es menor al 60% durante 6 meses consecutivos	a) Por bajo FPA, 0.01 dólar/kwh por cada kwh con 40%<FPA>60%. b) En caso de disponibilidad <85%.	n.d.
Garantías de las partes	a) Construcción: fianza de cumplimiento de 51 millones de US\$. b) Operación: fianza fija de 7.2 millones de dólares y depósito a la vista de 7.2 millones de dólares, reembolsado a partir del séptimo año de operación	a) Construcción: fianza de cumplimiento de 0.5 millones de dólares. b) Operación: fianza por dos mensualidades de cargos fijos (2.4 millones de dólares para el 2001)	a) Construcción: fianza de cumplimiento de la productora a favor de la EEGSA b) Operación comercial, contrato de cuenta maestra. Regula y cede derechos sobre las cuentas por cobrar de la compradora	n.d.
Franquicias y exenciones	Los impuestos por la importación de maquinaria y equipo durante la construcción y operación son por cuenta de la EEGSA	No hay. En caso de nuevos impuestos o incrementos la productora trasladará las diferencias a la EEGSA	Sólo el IVA y aranceles de los combustibles	n.d.
Arbitraje	Arbitraje privado de acuerdo con el Reglamento del Centro Privado de Dictamen, Conciliación y Arbitraje	Agotadas las instancias locales se integraría al Tribunal Arbitral un tercer árbitro designado por la Cámara de Comercio Internacional	Agotadas las instancias locales se integraría al Tribunal Arbitral un tercer árbitro designado por la Cámara de Comercio Internacional	n.d.
Otros	Pruebas anuales de 24 horas de duración que verifican la potencia disponible que registrará en la determinación de los cargos por capacidad	EEGSA debe mantener su nivel de endeudamiento por debajo del 70%, reportar resultados de operación y garantizar el destino de los primeros ingresos al pago de cargos por capacidad	Prueba anual de potencia firme de 5 días de duración. Compromiso de efectuar como máximo un mantenimiento de 720 horas, el cual debe programarse en los meses de lluvias.	No hay compra mínima de energía. La central es despachada de acuerdo a sus costes variables y a las reglas del AMM.

Fuente: CEPAL, (2001b: 26-27)

7.3.1.3 *Estrategias de las distribuidoras y respuesta del Estado ante los contratos de compra-venta de energía (PPAs)*

1. LAS DISTRIBUIDORAS

Frente a la situación descrita anteriormente las distintas distribuidoras tratan de trazar estrategias que les permitan minimizar el impacto negativo de los elevados precios de la energía en sus propias estrategias de expansión en el mercado eléctrico guatemalteco.

UF condiciona la compra de las distribuidoras del INDE a la suscripción de contratos de suministro de energía que, al menos por un tiempo, le garantice las compras a un precio menor que el que tendría que asumir en ausencia de dicho contrato. A partir del 2003, UF tendrá que hacerse cargo de los contratos existentes firmados por DEOCSA y DEORSA antes de 1996 y que, hasta el momento, están siendo absorbidos por el INDE. Esta situación le ha permitido a UF vender energía a un precio promedio en el 2000 de 0.05 US\$/kwh frente al promedio de 0.125 US\$/kwh al que vende la EEGSA. Esto facilita la expansión de UF en un ámbito, el rural, de reducidos ingresos per cápita. Pero esto también tiene un impacto en la cuenta de resultados del INDE pues está vendiendo energía por debajo del precio al que lo compra, lo cual reduce los recursos disponibles para mejorar la infraestructura de transporte que es una de las funciones actuales de dicha entidad.

Si los precios de la energía obligaron a UF a desarrollar estrategias como las señaladas, en el caso del consorcio gestionado por Iberdrola la situación era más delicada pues la dependencia de PPAs es mucho mayor.

Según la ley, los usuarios finales de energía se dividen en usuarios regulados (UR) y usuarios no regulados (UNR)²⁹¹. La EEGSA tiene suscritos PPAs por una potencia de 645 MW cantidad que distribuía entre todos los usuarios (regulados y no regulados) de la empresa. Con la aprobación de la LGE se abre la competencia en el sector de UNR lo cual significa que ya no tienen obligatoriedad de comprar a la EEGSA y pueden hacerlo a cualquiera de las comercializadoras que comienzan a constituirse. El mínimo de potencia que se establece para reconocer a un usuario la libertad de elegir suministrador es de 100 kw lo cual significa el 35% del mercado de la EEGSA. Dado el elevado coste de la energía suministrada por este empresa como consecuencia de los compromisos de compra adquiridos, el riesgo de perder a UNR era muy elevado.

²⁹¹ Los primeros hacen referencia a pequeños consumidores, normalmente residenciales o comerciales mientras que los segundos incluyen el sector industrial y otro tipo de empresas como hoteles, centros comerciales, etc.

Dada esta situación, la EEGSA decide montar su propia comercializadora para abastecer a los UNR y repercutir sobre los regulados la mayor cantidad posible de contratos PPAs. Es decir que los mayores precios de la energía ya no se reparten proporcionalmente entre todos los usuarios sino que son soportados mayoritariamente por los usuarios regulados²⁹². Cualquier incremento de la demanda en este sector es suministrado mediante los PPAs. Esto le permite a la comercializadora ofrecer en el sector de los no regulados (donde hay mayor competencia) menores precios, mientras que los regulados (sometidos a tarifa) asumen todo el sobre costo de los PPAs. Para hacerse una idea de las diferencias entre la distribuidora y la comercializadora téngase en cuenta que en el año 2001, la primera adquirió en el mercado de oportunidad el 1.89% de la energía que suministra mientras que la comercializadora adquirió en ese mismo mercado el 31.34% (AMM, 2001). En cada caso, el resto fue adquirido mediante contratos a término.

2. EL ESTADO

Frente al sostenido aumento en los precios de las tarifas al sector regulado, el Estado se plantea la adopción de diferentes mecanismos que permitan contrarrestar dicha subida. Por una parte el INDE firma el citado contrato de suministro con las distribuidoras rurales. Además, en 1999, el Estado autoriza al INDE a vender por debajo del valor de mercado la energía acumulada por las favorables condiciones hidrológicas. Finalizada la época de lluvias, el problema persiste por lo que a principios de 2000 el gobierno aprueba un subsidio a los usuarios cuyo consumo sea inferior a 650kw/h al mes (aproximadamente el 90% de los usuarios). Esto implica que se está subsidiando no sólo al consumidor residencial de bajos ingresos, sino también al de altos ingresos e incluso a pequeños comercios. En el año 2001 se aprueba un nuevo subsidio, esta vez para consumos inferiores a los 300 kw/h al mes (nivel que se sigue considerando elevado), cuya tarifa pasa a denominarse tarifa social. En la Tabla 7.27 se pueden apreciar las diferencias entre los precios pagados por los consumidores con tarifa social y los regulados pero no incluidos en la tarifa social. Para el pago de estos subsidios se están utilizando recursos propios del INDE y recursos del Estado proveniente de las privatizaciones. De acuerdo a datos proporcionados por el sindicato del INDE, éste se estaba gastando unos 350 millones de quetzales al año (unos 50 millones de dólares) como aporte para costear estos subsidios. Esto supone una merma de los recursos del INDE y del Estado en general.

²⁹² Téngase en cuenta que aunque sean regulados, las tarifas se elaboran mediante el mecanismo denominado “pass through” lo cual permite repercutir íntegramente el coste de la energía.

En definitiva el análisis realizado en este apartado muestra que el impacto en las tarifas como consecuencia de la entrada de ET en el sector eléctrico guatemalteco ha sido negativo. Esta valoración se justifica por el significativo aumento experimentado en el precio de la energía, aumento que se relaciona directamente con las condiciones de los contratos firmados por las ET. Además, este aumento ha obligado al Estado a intervenir subsidiando las tarifas a una parte mayoritaria de la población. Esta situación supone no sólo que no se está cumpliendo con el objetivo de reducción de las tarifas, sino que además se está incurriendo en una pérdida de recursos del Estado. Esto contrarresta, al menos en parte, los posibles efectos benéficos en términos fiscales que se presupone se derivarán de las privatizaciones.

Tabla 7.27. Guatemala: variación de las tarifas de EEGSA (2001-2002)

	2-2001	3-2001	4-2001	1-2002	2-2002	3-2002
Tarifa social						
- Quetzales	--	0.6260	0.6144	0.6215	0.6241	0.6190
- US\$	--	0.0800	0.0755	0.0782	0.0781	0.0774
Tarifa no social						
- Quetzales	1.2494	1.0726	1.0587	1.0923	1.2972	1.4130
- US\$	0.1588	0.1371	0.1301	0.1375	0.1623	0.1768

Fuente: CNEE

7.3.2. Garantía y calidad del suministro.

El aumento de la capacidad instalada y la mejora de la eficiencia constituían también objetivos fundamentales del proceso de reforma. La entrada de recursos por medio de las privatizaciones y la llegada de IED supondrían un aumento de la capacidad instalada así como la transferencia de tecnología y ventajas competitivas de las ET. Estos serían los instrumentos que permitirían el cumplimiento de los objetivos apuntados. En este caso, la teoría volvió a ignorar algunos elementos fundamentales:

i) La transferencia de tecnología o ventajas competitivas depende del entorno competitivo en que actúan las ET. Por tanto, no se puede suponer a priori una transferencia de dichas ventajas sin tener en cuenta las características del particular entorno competitivo.

En Guatemala, en el área de generación es posible que se haya producido una transferencia de ventajas o capacidades que hayan mejorado la eficiencia en la generación térmica. A pesar de ello, surgen dos interrogantes: ¿en qué medida esas ventajas transferidas son las más adecuadas dadas las características de Guatemala y el nivel de desarrollo actual de la tecnología?; ¿se han traducido las mejoras en la eficiencia en un descenso de las tarifas a los consumidores?. Con respecto a la segunda

cuestión se remite a lo señalado en el apartado anterior. La primera cuestión será abordada más adelante en este mismo apartado.

En el área de distribución, al no existir competencia la transferencia de ventajas competitivas queda condicionada a las exigencias legales en términos de calidad del suministro. Por tanto, en este caso, el mecanismo sancionador será fundamental para garantizar una transferencia de ventajas competitivas que se les supone a las ET a las que se les ha vendido los activos del Estado.

ii) La garantía y calidad del suministro no depende sólo de las inversiones en generación y distribución sino también de las de transporte y de la coordinación entre todas ellas. En ausencia de una planificación centralizada de dichas inversiones, la adopción de las mismas dependerá exclusivamente de las decisiones tomadas por las empresas. Estas se basarán normalmente en las expectativas de rentabilidad y en los riesgos de las inversiones que dependerán sobre todo de los precios de venta de la energía. Por ello para tratar de garantizar la fiabilidad del sistema el ente regulador incorpora en el costo por potencia la cantidad que considere adecuada para retribuir los costes fijos de las empresas generadoras e incentivos para la realización de las inversiones necesarias²⁹³. Sin embargo, es extremadamente difícil garantizar, especialmente en mercados considerados de alto riesgo, que tales incentivos den lugar a inversiones reales.

A partir de estas consideraciones, para analizar el cumplimiento de los objetivos de garantía y calidad se utilizarán como indicadores el grado de fiabilidad (para la garantía) y los niveles de interrupciones, (para la calidad). Tras exponer la evolución de estos indicadores se explican los elementos que han influido en la misma.

7.3.2.1 *Garantía del suministro: generación*

Como se aprecia en la Tabla 7.28 el indicador de fiabilidad ha experimentado variaciones a lo largo del periodo transcurrido tras el inicio de las reformas. Desde 1990, este indicador experimenta un descenso como consecuencia de los menores incrementos en la capacidad instalada con respecto a la demanda máxima del sistema. Desde el año 1999 y, especialmente en el 2000, el indicador se recupera gracias al menor crecimiento del consumo y a la entrada en funcionamiento de nuevas plantas de generación. Aunque el indicador de fiabilidad no ha alcanzado los niveles de 1985 se

²⁹³ De acuerdo con Lasheras (1999: 281) la fiabilidad de un sistema eléctrico se refiere al “nivel de potencia /firme o disponible) que se necesita para mantener la probabilidad de fallo o de saturación de dicho sistema dentro de unos límites determinados. Un sistema será muy fiable cuando tenga una probabilidad muy baja de fallo y será poco fiable en caso contrario. Un buen indicador de la fiabilidad de un sistema es su margen de capacidad instalada (capacidad instalada dividida por la demanda máxima)”.

encuentra en unos niveles aceptables e incluso más ajustados a las necesidades del sistema de acuerdo a la opinión de algunos expertos consultados. Un indicador excesivamente alto puede no resultar óptimo si refleja que existe demasiada capacidad ociosa, lo que encarece el precio de la energía.

Se ha intentado obtener por medio de expertos del sector valores que permitieran establecer el nivel óptimo de este indicador de fiabilidad pero esto no ha sido posible²⁹⁴. La razón estriba en que este indicador varía mucho en función de las características particulares de cada sistema eléctrico lo que dificulta establecer criterios estándar o realizar comparaciones internacionales. En función del número y capacidad de las plantas generadoras así como del tamaño y estado de la red de transporte y distribución será necesario mantener una determinada capacidad ociosa. Lo ideal es que esta sea la mínima posible pues al ser ociosa encarece “innecesariamente” los costes del sistema, pero debe ser suficiente como para garantizar la continuidad del suministro en caso de fallo de alguna planta²⁹⁵. Cuanto más diversificado esté el mix eléctrico y en mejores condiciones esté la red de transporte menores deberían ser las necesidades de capacidad ociosa. Las dificultades para establecer parámetros estándar conducen a que finalmente se valore a posteriori si este valor es el adecuado en función de las interrupciones ocasionadas por un déficit en la oferta de energía²⁹⁶.

En Guatemala, tras los cortes experimentados a principios de los 90 y como resultado de las nuevas inversiones realizadas los problemas de suministro derivados de la falta de energía se han reducido significativamente²⁹⁷. En relación con ello, la diversificación experimentada en el mix eléctrico se puede considerar positiva en cuanto que ha permitido reducir las necesidades de capacidad ociosa que garanticen la continuidad del suministro en caso de fallo de alguna central.

²⁹⁴ Entrevistas realizadas a personal del AMM, la CNEE y el IDAE.

²⁹⁵ Por poner un ejemplo extremo en el caso de un sistema eléctrico en el que sólo existiera una única planta generase toda la energía consumida se haría necesario disponer al menos de otra planta de iguales dimensiones para los casos en los que la primera fallara. En este caso el indicador debería reflejar al menos valores cercanos al 2%.

²⁹⁶ Las interrupciones también pueden ser motivadas por problemas en la red, cuestión que será analizada en el apartado siguiente.

²⁹⁷ Esto no significa que no haya habido problemas en el suministro pero estos han sido motivados por otros factores más relacionados con las redes de transporte y distribución. En el apartado siguiente se explicarán cuáles han sido estos problemas.

Tabla 7.28. Guatemala: Indicador de fiabilidad del sistema eléctrico

Años	Capacidad instalada MW(1)		Demanda máxima MW (2)		Fiabilidad (1/2)	
	Guatemala	Centroamérica	Guatemala	Centroamérica	Guatemala	Centroamérica
1980	366,5	--	273	--	1,342	--
1985	783,4	3931,4	301,6	1988,0	2,597	1,978
1990	810,9	4129,3	452,2	2614,9	1,793	1,579
1995	1.082,3	5218,4	717,2	3630,5	1,509	1,437
1996	1.145,5	5434,8	733,4	3789,4	1,562	1,434
1997	1.205,7	5625,5	820,3	4116,1	1,470	1,367
1998	1.313,2	5966,5	877,3	4318,3	1,497	1,382
1999	1.463,0	6573,3	962,1	4542,6	1,521	1,447
2000	1.668,3	7256,5	1.017,3	4772,4	1,640	1,521
2001	1.672,1	7399,2	1.074,6	4954,9	1,556	1,493

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDE y el AMM

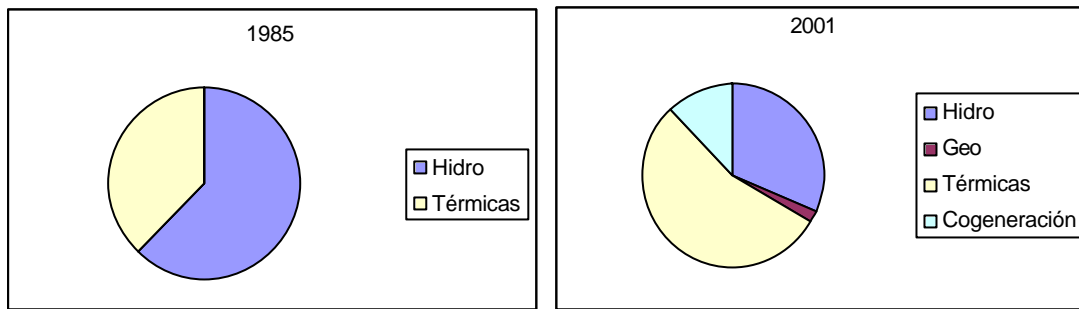
Por tanto, de acuerdo con la situación que refleja este indicador, el aumento en la capacidad instalada puede considerarse suficiente y ajustado a los incrementos de la demanda, situación que probablemente se mantenga por la puesta en marcha en el año 2003 de un nuevo proyecto de generación de 160 Mw por parte de la empresa estadounidense Duke Energy. Partiendo de este aumento de la capacidad instalada y de su importancia para garantizar el suministro eléctrico, es necesario profundizar en las características y las implicaciones de la capacidad nueva instalada. Para ello se abordarán cuestiones relacionadas con el mix eléctrico, el medio ambiente, la fiscalidad y la relación con las inversiones en transporte.

i) Mix eléctrico. El aumento de la capacidad instalada se ha llevado a cabo a través de una diversificación del mix eléctrico, es decir de las tecnologías utilizadas para la producción de electricidad. Como se aprecia en la Tabla 7.29, hasta principios de los 90 un porcentaje mayoritario de la energía producida en Guatemala provenía de plantas hidroeléctricas situación que ha cambiado drásticamente en los últimos años.

Tabla 7.29. Guatemala: estructura de la capacidad instalada (Mw)

	Total	Hidro	Geo	Térmicas	Cogeneración
1985	783,4	488,1	-	295,3	-
1990	810,9	488,1	-	322,8	-
1995	1.082,3	502,1	-	525,2	55
1996	1.145,5	502,1	-	563,4	80
1997	1.205,7	496,5	-	569,2	140
1998	1.313,2	512,6	5,0	655,2	140,4
1999	1.463,0	510,8	29,0	782,8	140,4
2000	1.668,3	530,9	29,0	944,7	163,7
2001	1.672,1	524,9	33,0	914,2	200

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales



Gráficos de Tabla 7.29

Aunque este hecho se puede considerar positivo desde la perspectiva de la garantía del suministro, reduce la inestabilidad y el riesgo de escasez cuando el régimen de lluvias es bajo, no ocurre lo mismo si se analiza desde otras perspectivas tales como el precio de la energía, el impacto medioambiental e incluso la cuestión fiscal.

- ii) Medio ambiente. Desde la perspectiva medioambiental el impacto ha sido negativo debido a que las tecnologías térmicas utilizadas en Guatemala son altamente contaminantes. De acuerdo con los estudios presentados al comienzo de este capítulo, en Guatemala ha aumentado la capacidad instalada a partir de generación que utiliza las tecnologías con un impacto medioambiental mayor de entre todas las que existen. De acuerdo con el estudio del IDAE citado, la generación térmica a partir de derivados del petróleo esta penalizada con 1.398 ecopuntos frente a lo 5 de los sistemas minihidráulicos (siempre que se respeten determinadas áreas protegidas) o a los 267 del gas natural. Con respecto a los primeros, todavía existe en Guatemala potencial hídrico por explotar. Además, dadas las reducidas dimensiones del mercado interno y la dispersión de algunas zonas de consumo, ésta puede resultar una de las mejores alternativas. La utilización del gas natural sería una alternativa muy favorables al cumplimiento de los objetivos de diversificación energética y respecto medioambiental. Sin embargo, ya se han señalado las dificultades para la utilización de esta fuente derivadas de la estrechez del mercado que impide rentabilizar inversiones en gaseoductos.

La falta de legislación laboral y de controles ha permitido el desarrollo de centrales térmicas que utilizan tecnologías obsoletas con elevados niveles de emisiones muy por encima de los estándares permitidos en PD. El propio Ministerio de Medio Ambiente reconocía que la legislación en Guatemala es, en este sentido, muy laxa, cuestión que achacaban a la necesidad de no poner trabas a los inversores. Aunque reconocen que el potencial de desarrollo de energías renovables en Guatemala es muy alto, los mayores niveles de inversión inicial requeridos desestimulan la inversión por parte de empresas privadas. A priori la llegada de ET facilita el acceso a recursos para la inversión en

aumento de la capacidad instalada²⁹⁸. Sin embargo las características del país y la falta de competencia dentro del sector desincentivan a las ET a realizar inversiones en otro tipo de tecnología de generación más moderna que produjese energía a un menor coste y bajo condiciones ambientales más adecuadas.

iii) Dependencia energética y fiscalidad. La mayoría de las centrales térmicas utilizan como combustible derivados del petróleo. Además de las consecuencias medioambientales, esto supone un aumento considerable de la dependencia energética que se refleja en el crecimiento sostenido de las importaciones de hidrocarburos. Esto significa un doble riesgo derivado, por una parte de la volatilidad de los precios del petróleo y, por otra, de la escasez de reservas en el largo plazo. Hasta el momento Guatemala no ha aplicado ninguna política específica de reducción de la dependencia energética como las que se han señalado en el apartado 7.1. Por el contrario en el sector eléctrico ha aplicado una serie de medidas que favorecen la utilización de combustibles derivados del petróleo.

Dada la importancia del coste del combustible para las centrales térmicas, los generadores presionaron al gobierno para la supresión del impuesto a la importación de combustible cuando éste era destinado a la producción de energía eléctrica. Así, de acuerdo al decreto 38-92 y al Acuerdo Gubernativo 359-96 las empresas generadoras quedan exentas del pago de impuestos por la importaciones de combustibles. Teniendo en cuenta que la cuantía de este impuesto era de 0.5 quetzales para el caso del búnker C y 0.75 para el caso del diesel, principales combustibles usados por los generadores en Guatemala, en la siguiente tabla se reflejan las cantidades que el Estado ha dejado de percibir por parte de algunos generadores. En el periodo 1993-2000 los generadores se ahorraron más de 379 millones de quetzales (unos 50 millones de dólares) gracias a la exención del impuesto a la importación de combustibles.

²⁹⁸ No hay que olvidar que gran parte de esos recursos provienen de instituciones multilaterales de ayuda al desarrollo quienes en décadas anteriores otorgaban ayudas similares pero a los gobiernos.

Tabla 7.30. Guatemala: Consumo de combustibles de plantas generadoras (miles de galones) y ahorro de impuestos (miles de quetzales)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Búnker								
- Consumo	36.565	50.695	49.439	62.274	115.044	115.895	96.667	101.879
- Ahorro	18.282	25.347	24.719	31.137	57.522	57.947	48.333	50.939
Diesel								
- Consumo	--	--	5.913	14.296	22.036	24.678	12.216	7.455
- Ahorro	--	--	4.435	10.722	16.527	18.509	9.162	5.591

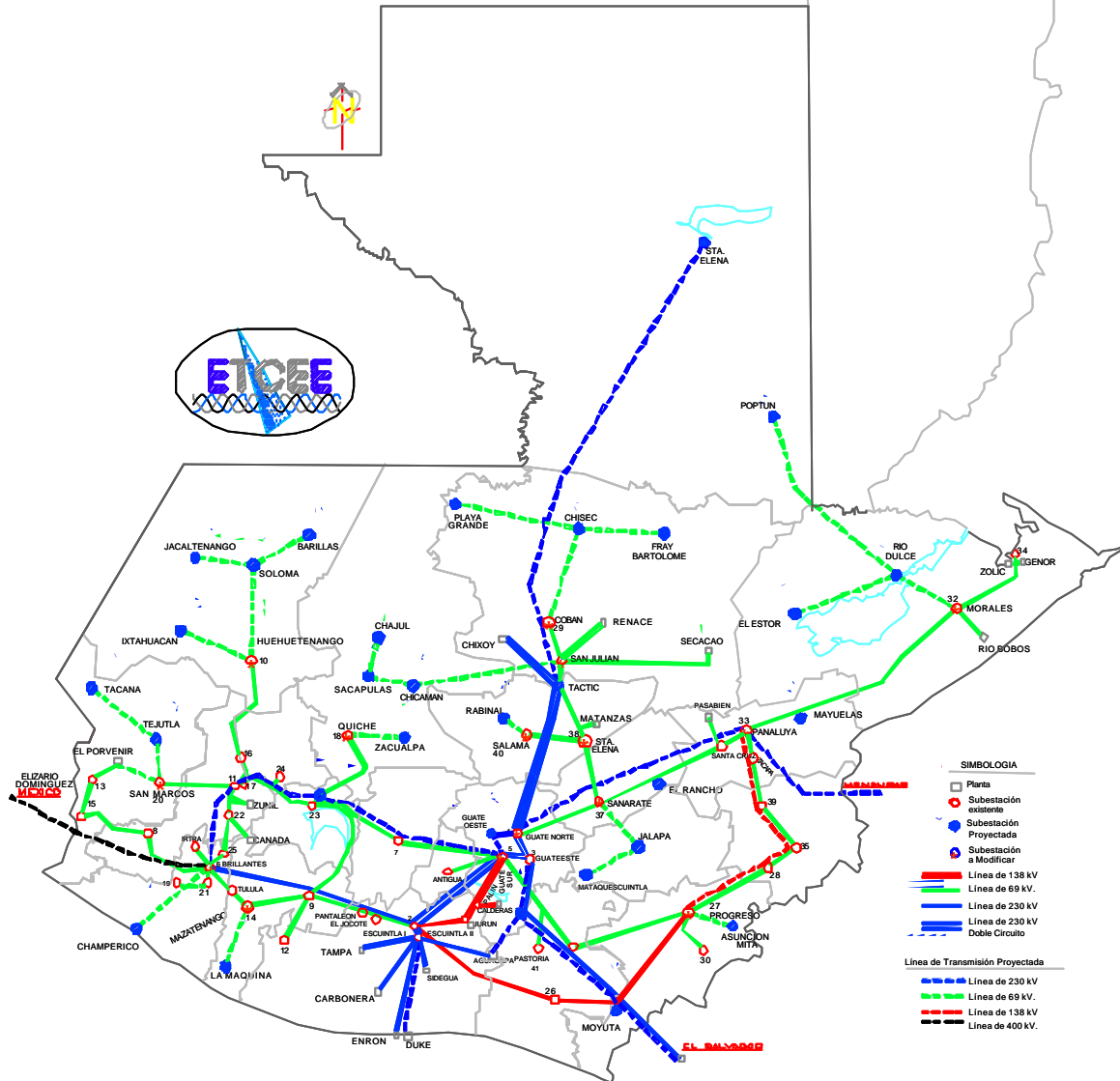
Fuente: elaboración propia a partir de datos sobre importaciones y consumos de combustibles de Ministerio de Energía y Minas

iii) Relación con la infraestructura de transporte. Las características del aumento en la capacidad instalada no sólo ha tenido impactos negativos en términos medioambientales o de dependencia energética y fiscalidad, sino que se han derivado problemas también por su relación con las redes de transporte.

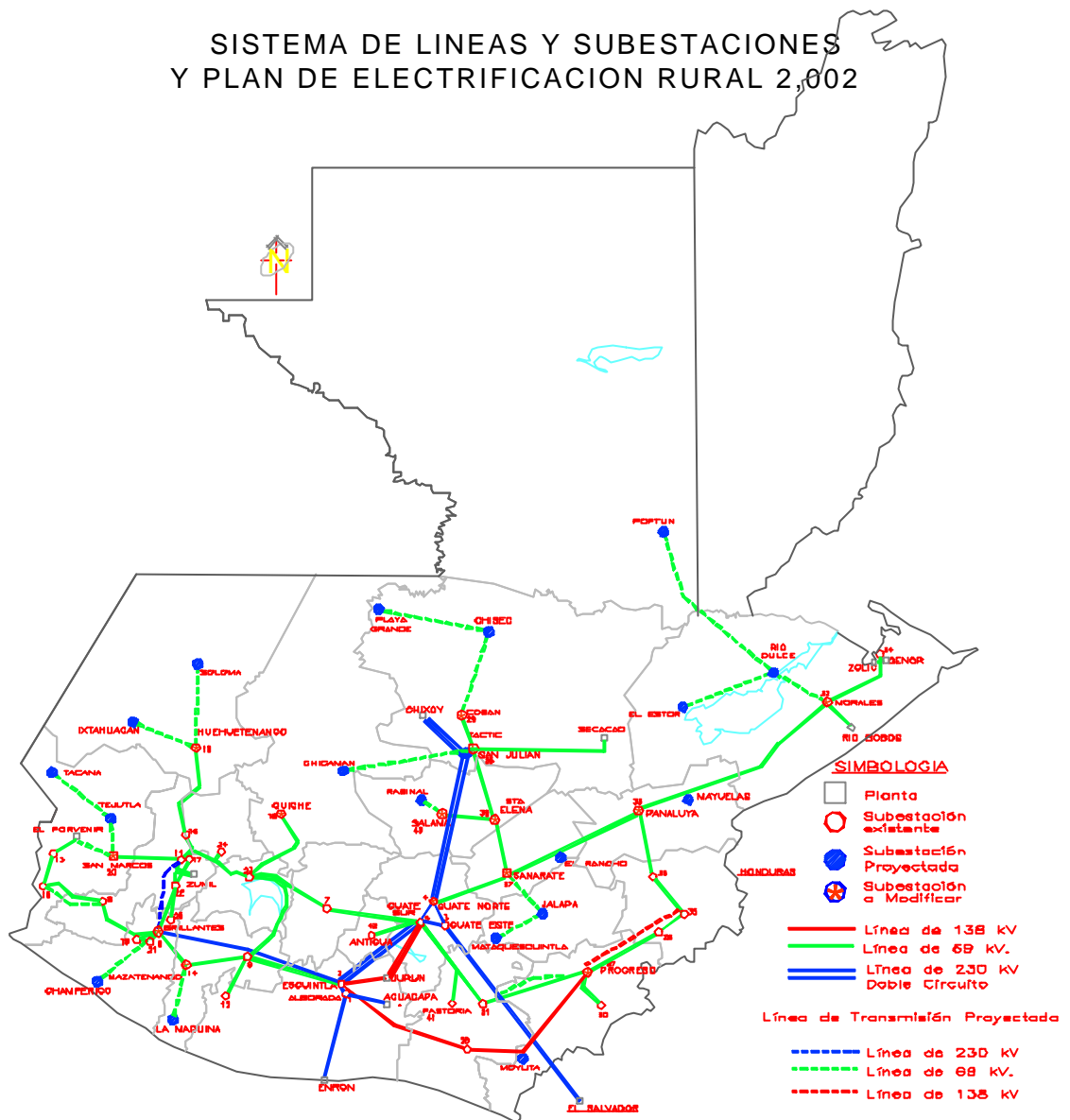
Como se ha visto, la práctica totalidad de las inversiones realizadas por ET en generación en Guatemala han sido en centrales térmicas que utilizan como combustible derivados del petróleo. Todas ellas importan ese petróleo que es suministrado en su mayoría por compañías estadounidenses y transportado en barcos. Esto ha llevado a las empresas a localizar las plantas en la cercanía de un puerto para evitarse y abaratar el transporte del combustible hasta las plantas. El hecho de que cada empresa tome esta decisión de forma individualizada, sin una planificación centralizada que distribuya las centrales generadoras de acuerdo a criterios globales de eficiencia ha provocado importantes problemas en las redes de transporte.

Cada empresa entendida individualmente ha tomado la decisión de acuerdo a criterios de eficiencia para su propia central. En caso de tener que transportar el combustible serían ellas quienes tendrían que hacerse cargo de dicho coste, sin embargo, el transporte de la energía es una cuestión que depende de la empresa de transporte del INDE. De ahí que todas hayan decidido ubicarse en las cercanías del puerto del Pacífico. Esta decisión que en términos individuales ha podido resultar eficiente no lo ha sido para la totalidad del sistema si se tienen en cuenta las dimensiones del mismo. Existe una elevada concentración de centrales en las inmediaciones del puerto del Pacífico (un 30% de la capacidad instalada total que aumentará con la finalización del proyecto de Duke) lo cual ha supuesto una sobrecarga para las líneas de transporte y las subestaciones que conectan ese punto con la capital del país, principal centro de consumo (ver mapas adjuntos)

SISTEMA DE LINEAS Y SUBESTACIONES PLAN DE EXPANSION DE LA RED 2,000-2,010



SISTEMA DE LINEAS Y SUBESTACIONES Y PLAN DE ELECTRIFICACION RURAL 2002



Esto ha supuesto una serie de restricciones al transporte (de acuerdo a los fundamentos físicos mencionados en el apartado 7.1.2) impidiendo en determinadas horas del día el uso de la energía proveniente de estas plantas y obligando a utilizar la energía proveniente de otras, ubicadas en lugares más descongestionados. Esta situación ha provocado una pérdida de eficiencia del sistema que se ha manifestado en el incremento de las tarifas por lo que se denomina “sobrecostos por generación forzada”. Estos sobrecostos hacen referencia a la necesidad de utilizar la energía proveniente de plantas menos eficientes (más caras) debido a restricciones en las redes de transporte. Como, por otra parte, las centrales de Tampa, San José o Enron tienen contratos take or pay, el

sistema está pagando una potencia de la que realmente no puede hacer uso. De acuerdo a información suministrada por el INDE estos sobrecostos estaban suponiendo sólo en los primeros 7 meses del 2001 unos 8 millones de dólares. De acuerdo con la ley, son los generadores quienes deben hacerse cargo de estos sobrecostos para que les sirva de incentivo para invertir en transporte o para planificar su ubicación de acuerdo a los requerimientos de eficiencia del sistema y no sólo a los de su central. Sin embargo, en la práctica, la existencia de los PPAs y la falta de competencia en el sector impide que esto se de así por lo que el Estado terminó por asumir estos costes para evitar mayores incrementos en el precio de la energía.

Esta situación derivada de la falta de coordinación entre las inversiones de generación y las de transporte se ha venido produciendo desde el año 2000. El creciente aumento de los sobrecostos por generación forzada llevó a plantear a principios del 2001 la urgente necesidad de mejorar el sistema de transporte, en particular, las líneas y subestaciones correspondientes al tramo con restricciones. La cuestión, añadida a la falta de coordinación y planificación entre inversiones de generación y transporte, es quien debe asumir los costes por mejoras y ampliación de la red. Para la CNEE, la ley (art. 64) y el reglamento (artículos 53 y 54), establecen que son los generadores quienes deben asumir dichos costes. Los generadores implicados (ET con PPAs en su mayoría) consideraban que eso no era así pues la red no se encontraba adaptada cuando ellos invirtieron²⁹⁹. Finalmente, dada la presión ejercida por los generadores, ha sido la empresa de transporte del INDE quien ha asumido el coste de ampliación y mejora de la red sin que se hayan propuesto alternativas o soluciones a la problemática de cómo garantizar una ubicación eficiente de las plantas generadoras (desde la perspectiva del sistema eléctrico en su conjunto).

Hasta ahora se ha visto que la ausencia de un entorno competitivo en el área de generación ha dificultado la transferencia de determinadas ventajas que se les presuponía a las empresas extranjeras. Por ello, aunque se ha aumentado la capacidad instalada manteniendo niveles de fiabilidad del sistema aceptables, la forma en que se ha llevado este aumento de la capacidad, relacionada con estrategias de tipo rentista, ha tenido repercusiones negativas en diferentes terrenos como el medioambiental, el fiscal o el de la eficiencia del sistema.

²⁹⁹ Téngase en cuenta que los problemas de transporte comenzaron a manifestarse a finales de 1998 pero cobraron importancia sobre todo en el 2000 y las inversiones de ET comenzaron en 1993.

7.3.2.2 *Calidad del suministro: distribución*

En el ámbito de la distribución, las características de la actividad determinan que siga siendo un monopolio natural, aunque privado. Por tanto, no existe un entorno competitivo que incentive la transferencia de las ventajas que se les presuponen a las empresas que se han hecho cargo de la distribución (empresas españolas). En estas circunstancias, dicha transferencia va a depender de las estrategias adoptadas por las ET en base al marco regulatorio, del papel del organismo regulador, y del volumen y aplicación de sanciones relacionadas con la calidad de la distribución.

De acuerdo a las Normas Técnicas del Servicio de Distribución (NTSD) de la CNEE se establecen cuatro dimensiones a través de las que medir la calidad del servicio de distribución eléctrica: calidad del producto, calidad del servicio técnico, calidad del servicio comercial y calidad de la atención al cliente. En los dos últimos casos, dada la inexistencia de niveles de referencia y la falta de indicadores en la etapa previa a la reforma, la valoración es prácticamente imposible. En los dos primeros, sí se han establecido niveles de referencia que permiten valorar la evolución reciente de la calidad del suministro. Dichos niveles de referencia fueron establecidos mediante negociación con las propias compañías teniendo en cuenta la situación en la que se encontraba el sistema de distribución guatemalteco en cada una de las áreas geográficas³⁰⁰.

Con respecto a los indicadores de calidad del producto el último informe de labores de la CNEE consultado no incluía aún datos sobre los mismos por lo que el análisis se centra exclusivamente en los indicadores de calidad del servicio técnico. En la Tabla 7.31 se muestra la evolución por semestres de los dos principales indicadores utilizados por la CNEE para valorar y sancionar la calidad del servicio técnico realizada por las empresas distribuidoras.

³⁰⁰ En el artículo 4 de la normativa (NTSD- Resolución de la CNEE n° 09-99) se establece la existencia de cuatro etapas diferenciadas (denominadas preliminar, prueba, transición y régimen) para posibilitar una adecuación gradual de las empresas a las exigencias establecidas. Sólo a partir de la última etapa (en la que EEGSA entró a mediados de 2001 y DEOCSA y DEORSA en enero de 2002) los incumplimientos serán sancionados con el pago de multas.

Tabla 7.31. Guatemala: indicadores de calidad del suministro (FMIK y TTIKa)

	NMR ^b		2-2000		1-2001		2-2001 ^c	
	FMIK	TTIK	FMIK	TTIK	FMIK	TTIK	FMIK	TTIK
EEGSA	3	10	7.49	5.99	5.20	4.36	6.80	4.33
DEOCSA	4	15	--	--	8.07	26.06	14.97	34.76
DEORSA	4	15	--	--	13.94	30.38	28.48	57.34

a El TTIK mide el tiempo total de interrupción por kwh instalado y el FMIK mide la frecuencia media de interrupción por kwh.

b Niveles máximos de referencia en la etapa de transición. Hace referencia a los niveles máximos que pueden alcanzar las distintas empresas.

c En el segundo semestre de 2001 EEGSA entra ya en la etapa de régimen en la que los niveles de referencia son 2.5 y 8 para el FMIK y el TTIK respectivamente.

Fuente: elaborado a partir de información de la CNEE

Como se aprecia en la tabla ninguna de las distribuidoras cumplen con los niveles requeridos. La desviación es especialmente acusada en las distribuidoras del interior donde además se aprecia un considerable empeoramiento de un semestre a otro.

El incumplimiento de los niveles requeridos está relacionado, por una parte, con la ausencia de mecanismo sancionador hasta entrar en la última fase del proceso y, por otra parte, con el nivel de las sanciones establecidas por la Comisión. En ocasiones a las empresas les resulta más barato pagar las multas que mejorar los indicadores.

Aunque las empresas distribuidoras han incorporado diversos avances en los métodos de gestión y control de las redes, una mejora significativa en la calidad del servicio requiere de inversiones en las propias redes físicas³⁰¹. En el caso de las distribuidoras rurales, los peores resultados en términos de calidad se relacionan precisamente con la estrategia de entrada en Guatemala basada en la expansión del número de usuarios a través del PER. Esto ha ocasionado que la actividad de la compañía se haya centrado en la expansión de la red y no tanto en su mejora. La alta dispersión de los usuarios y el bajo consumo de muchos de ellos está condicionando que las dos distribuidoras rurales centren su estrategia en el suministro a grandes clientes pues, en el caso de las pequeñas aldeas, les resulta más barato pagar la multa que mejorar el servicio.

7.3.3. Electrificación rural

La privatización de las empresas distribuidoras del INDE incluía el compromiso por parte de la empresa compradora de llevar a cabo un plan de electrificación rural en el país. Para su desarrollo se establecería un fideicomiso por valor de 333.6 millones de

³⁰¹ En los tres casos los citados avances se han incorporado mediante el pago de royalties a las casas matrices por la utilización de programas desarrollados por las mismas.

US\$ que provendrían de los ingresos recibidos por privatizaciones, de fondos del Estado Guatemalteco y préstamos concedidos por organismos internacionales. En la Tabla 7.32 se muestra la estructura de los fondos según su procedencia.

Los préstamos de organismos internacionales son concedidos al Estado guatemalteco y no a la empresa compradora. Esto significa que el coste de la financiación es asumido por el Estado lo que supone un aumento en la deuda externa.

Como ya se ha señalado, el contenido y la forma con la que se ha planteado el desarrollo del PER trata de cubrir dos objetivos:

Tabla 7.32. Estructura del Fideicomiso

	Monto (millones de US\$)	Procedencia
Realizados	- 101.0	- Venta del 80% de las acciones de las distribuidoras del INDE (4/05/99)
	- 51.0	- Bonos del Tesoro (05/01/2000)
	- 6.3	- Venta 5% acciones restantes a UF (3/11/2000)
Proyectados	- 10.9	- Intereses del fideicomiso devengados
	- 40.0	- Préstamo del BCIE (en trámite)
	- 90.0	- Préstamo del BID (concedido) ^a
	- 19.0	- Intereses del fideicomiso (años restantes)
	- 2.8	- Venta acciones a empleados (5.51% capital)
	- 12.0	- Venta dispersa remanente de acciones

a En mayor de 2002 el BID aprueba la concesión del préstamo al gobierno guatemalteco para la continuación de las obras del PER³⁰²

Fuente: INDE

a) Avanzar en el proceso de electrificación del país. Guatemala es uno de los países de la región que muestra peores indicadores de electrificación. Incluso dentro del propio área centroamericana, el nivel de electrificación se encuentra entre los más bajos. Antes de que se pusiera en marcha el PER a mediados de 1999, sólo Nicaragua y Honduras mostraban niveles de electrificación más bajos que los de Guatemala (ver Tabla 7.34)³⁰³.

³⁰² Además, el departamento del sector privado del BID (PRI) se encontraba en junio de 2002 en trámites de aprobar un préstamo por valor de 93 millones de dólares a las empresas DEOCSA y DEORSA para financiar su plan de negocios. El plan de negocios que sería financiado con dicha operación (denominada GU-0151) es independiente de las inversiones a ser realizadas bajo el PER. Consiste en inversiones orientadas a corregir el deterioro de la red existente, ampliar el servicio a clientes en el área actual de cobertura y dotar a las distribuidoras de medios para mejorar la calidad del servicio y la gestión comercial (BID, 2002a). Como se aprecia, existe un amplio apoyo por parte del BID a la expansión de UF en Guatemala. Este es un ejemplo de una estrategia común a otros países de la región en los que UF ha buscado también el apoyo de organismos multilaterales, particularmente el BID.

³⁰³ Aunque no figura Costa Rica, los niveles de electrificación de este país han sido a lo largo de toda la década de los 90 superiores a los de Guatemala y, en general, a la media centroamericana.

b) Garantizar a su vez a la empresa compradora de las distribuidoras rurales la expansión de su área de negocio sin riesgo alguno para la misma. De hecho, durante el tiempo que duran las obras del PER, éstas se constituyen en la principal fuente de ingresos de las empresas distribuidoras (DEOCSA y DEORSA) ya privatizadas y adquiridas por la empresa española UF.

Este intento de integrar las necesidades del país con las estrategias de expansión de UF ha sido posible gracias a la participación del Estado como principal fuente de aportación de capital. De los 333.6 millones, 173.1 (el 52%) provienen directamente de recursos propiedad del Estado y un 39% proceden de préstamos concedidos por organismos multilaterales al Estado guatemalteco. Es importante señalar esta cuestión porque una de las razones que justificaron la privatización de las distribuidoras del INDE era la falta de recursos para acometer un PER. Ante esta falta de recursos por parte de la institución encargada de la electrificación del país y dadas las restricciones fiscales del Estado guatemalteco (derivadas en gran parte de la condicionalidad impuesta por el FMI), la privatización resultaba ser el mecanismo más adecuado para asegurar la entrada de los fondos necesarios. De los 333.6 millones que se van a invertir en el desarrollo del plan, la cantidad aportada por UF como consecuencia de la compra de las distribuidoras es 107.3 millones, el 32 por ciento del total. El resto, como se ha indicado proviene de otras fuentes que, de una manera u otra, terminan por aumentar la carga fiscal del Estado guatemalteco. Es evidente que la falta de rentabilidad de inversiones como la del PER obligan a que estas financiadas por el Estado. Lo interesante de este caso es que el propio dinero desembolsado por la empresa adquirente de las distribuidoras se emplee en inversiones que le garanticen la expansión y viabilidad (en términos rentables) de sus inversiones en Guatemala.

Con respecto a la superioridad tecnológica y organizativa de la ET frente a las empresas del Estado para acometer de forma más eficiente el plan, es poca la información que se puede mostrar. Al quedar establecido en dicho plan el coste por cada nuevo usuario en 650 US\$, las desviaciones que se produzcan sobre el mismo corren por cuenta de UF quedando reflejado sólo en su contabilidad interna. Con respecto al plazo de ejecución de las obras sí se han apreciado retrasos que la empresa justifica por la dificultad de obtener los derechos de vía. De acuerdo a información del INDE, su experiencia muestra que el porcentaje de atrasos en líneas de transmisión por la obtención de derechos de vía se situaría en un 10-20% mientras que lo que está presentando UF oscila entre el 30 y el 40%.

La realización de la mayoría de las obras del PER, no es realizada directamente por UF sino que subcontrata las distintas actividades requeridas a empresas especializadas. Esta modalidad ha favorecido la llegada a Guatemala de otras empresas españolas vinculadas

a UF. Es decir, se trata de empresas que tradicionalmente habían realizado este tipo de trabajos en España para UF y que ahora la acompañan en su proceso de internacionalización siempre y cuando las circunstancias lo permitan. De acuerdo a información suministrada por la embajada española, cinco empresas españolas especializadas en instalaciones eléctricas se han instalado en el país tras las inversiones realizadas por UF e Iberdrola. La competencia ejercida por estas empresas ha supuesto un efecto expulsión para pequeñas empresas locales que anteriormente realizaban estos mismos trabajos para el INDE. La falta de información impide profundizar en esta cuestión ya que no es posible cuantificar la importancia de este efecto y por tanto sus implicaciones en términos de efectos. Tampoco es posible analizar la existencia o no de mejoras en la eficiencia y la incorporación de mejoras tecnológicas. Aunque es probable que esto sea así, dados los menores precios ofertados por estas compañías extranjeras, no ha sido posible obtener información que permita valorar si estos menores precios responden a ventajas tecnológicas o a menores costos laborales. Muchas de estas empresas están subcontratando a su vez la mano de obra necesaria para realizar las obras.

Al margen de estas cuestiones, existe un alto grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el plan en cuanto al número de usuarios conectados. En la Tabla 7.33 se muestra la evolución de los indicadores de electrificación rural. De acuerdo con los objetivos establecidos como consecuencia del desarrollo del PER, en el 2004 se debería alcanzar un índice del 80%, nivel que está ya próximo a conseguirse a finales del año 2001. Desde que se firma el contrato de compra-venta a mediados de 1999 hasta finales del 2001, se habían desembolsado 65.5 millones de US\$ por concepto de obras de distribución lo que había permitido conectar 100.657 nuevos clientes en 908 comunidades. Las inversiones en la infraestructura de transmisión hasta esa fecha ascendían a 40.2 millones de US\$.

Tabla 7.33. Guatemala: indicadores de electrificación

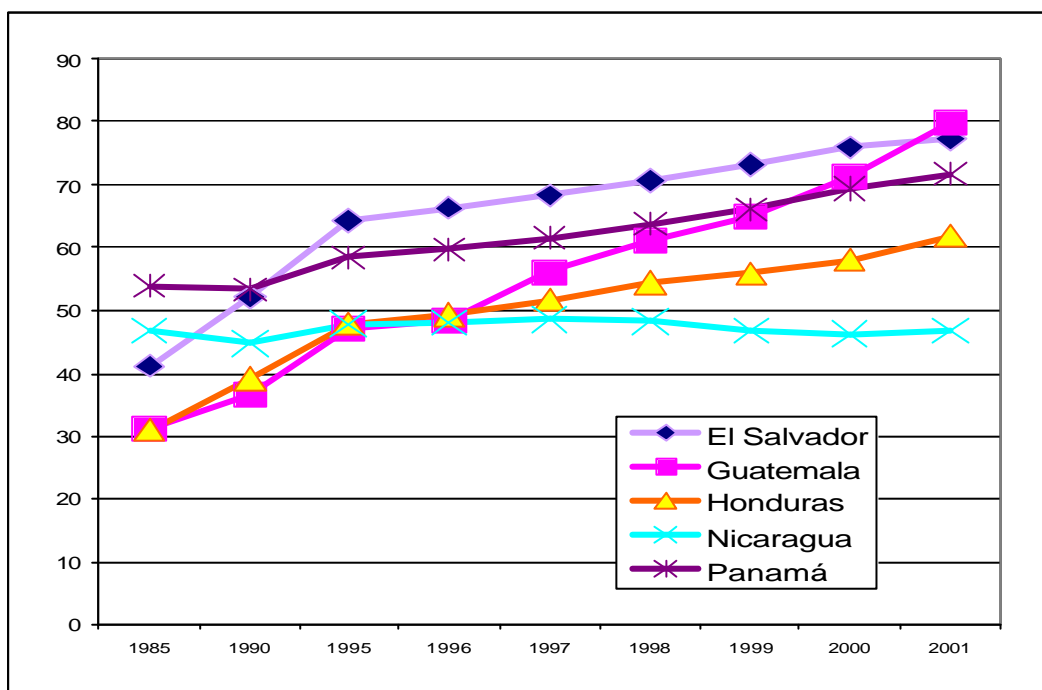
	Población (miles)	Habitantes por vivienda	Total de viviendas (miles)	Clientes residenciales (miles)	Índice de electrificación (%)
1980	6.917	5.7	1.213,5	276,0	22.7
1985	7.575	5.8	1.306,1	407,7	31.2
1990	8.749	5.9	1.477,9	539,9	36.5
1995	9.976	6.0	1.654,4	778,5	47.1
1996	10.243	6.1	1.690,3	817,2	48.3
1997	10.517	6.1	1.729,8	971,7	56.2
1998	10.799	6.1	1.767,4	1.079,7	61.1
1999	11.088	6.1	1.808,9	1.175,2	65.0
2000	11.385	6.1	1.857,3	1.328,1	71.5
2001	11.678	6.1	1.905,1	1.523,1	79.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

Tabla 7.34. Istmo centroamericano: comparativa de índices de electrificación

	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1985	41.3	31.2	30.9	46.8	54.0
1990	52.1	36.5	39.1	44.7	53.4
1995	64.3	47.1	47.9	47.8	58.6
1996	66.4	48.3	49.3	48.1	59.8
1997	68.5	56.2	51.5	48.6	61.4
1998	70.8	61.1	54.3	48.2	63.8
1999	73.2	65.0	56.0	46.9	66.2
2000	75.9	71.5	58.0	46.2	69.3
2001	77.4	79.9	61.9	46.8	71.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales



Los resultados no son tan satisfactorios cuando lo que se analiza son las obras de transmisión realizadas. De acuerdo al contenido del PER, el destino de los fondos del Fideicomiso se desglosaba de la siguiente forma:

Obras de transmisión	150.9 millones de US\$
Electrificación rural	182.7 millones de US\$
Total	333.6 millones de US\$

Tabla 7.35. Inversiones del PER. Infraestructura de transmisión

	Partidas	Inversión
Oriente	- 16 subestaciones	- 39 millones de US\$
	- Líneas de transmisión	- 66 millones de US\$
Occidente	- 12 subestaciones	- 18 millones de US\$
	- líneas de transmisión	- 28.41 millones de US\$

Fuente: INDE

Tabla 7.36. Electrificación rural. Inversiones en distribución

	Clientes	Habitantes	Comunidades	Inversión (millones de US\$)
Oriente	123.315	690.564	1.161	75.55
Occidente	157.324	881.014	1.472	107.04

Fuente: INDE

Esto significa que las obras de extensión de la red de distribución (electrificación rural) debían ir acompañadas por mejoras y ampliación de la red de transporte relativa a la ampliación del área de distribución. Estas obras de transmisión resultan necesarias para soportar el aumento de la carga derivada de una expansión de la red de distribución y del aumento en el número de usuarios. Los indicadores de calidad expuestos en el apartado anterior mostraron la baja calidad del suministro de energía en las zonas rurales, motivado en gran parte por el retraso en la ejecución de las obras de transmisión.

Existe también una problemática derivada de la interpretación del artículo 65 del Reglamento de la LGE. De acuerdo con ese artículo, “todo distribuidor autorizado a brindar el servicio en una zona, adquiere la obligación de conectar sus redes a todos los consumidores que lo requieran y que estén ubicados en una franja que no podrá ser inferior a 200 metros en torno a sus instalaciones”. Esto supone que existen comunidades y usuarios que aún no estando contemplados dentro del PER, tienen derecho a ser conectados. La problemática se deriva de la inclusión o no de estos usuarios dentro del marco del PER, lo cual significa que es el Estado quien debe costear dichas obras con cargo a los recursos del PER. En caso contrario deberá ser la empresa distribuidora quien soporte el coste de la nueva conexión³⁰⁴.

En definitiva, el fideicomiso resulta ser un subsidio a la ET para desarrollar una actividad que de otra forma no resultaría rentable. Es decir, la privatización no ha alterado las características de una actividad que sigue siendo deficitaria y que, al menos

³⁰⁴ De cualquier manera dicho coste lo podrá recuperar vía tarifa, pues en el VAD se incluye la recuperación de las inversiones realizadas en ampliaciones y mejoras de la red.

en su fase inicial requiere de los recursos del Estado. En el medio plazo la viabilidad y el sostenimiento de la electrificación rural puede quedar debilitada por los altos precios de la energía. Teniendo en cuenta que se está hablando de una población no acostumbrada al consumo eléctrico y de bajos ingresos, un elevado coste de la energía impedirá un crecimiento sostenido del consumo eléctrico.

En la actualidad existe un diferencial importante entre el consumo en las zonas urbanas (170 kwh al mes) y en las zonas rurales (50 kwh al mes). Para la disminución de estas diferencias y la expansión del consumo en el área rural será fundamental el aumento de los ingresos en dicha área rural así como la evolución de los precios de la energía. Estos tenderán a aumentar en el 2003 con la finalización del contrato INDE-UF de suministro de energía³⁰⁵.

En resumen, la realización por parte de UF de un PER ha permitido una rápida expansión del servicio. Dejando al margen posibles apreciaciones sobre el origen de los fondos, lo que es evidente es que el proceso de electrificación rural se va a encontrar con importantes dificultades en un futuro no muy lejano. Si no se da un aumento significativo de los ingresos en el área rural o se experimenta una reducción del precio de la energía, la sostenibilidad del proceso quedará muy debilitada. Será difícil que esta actividad resulte rentable para las empresas distribuidoras por lo que las inversiones en mejoras y ampliación de la red tenderán a estancarse. Esto siempre y cuando no se pongan en marcha nuevos mecanismos para subsidiar la actividad por parte del Estado. Por tanto, es bastante probable que en ausencia de los mismos la calidad en el suministro de electricidad a las zonas rurales no mejore o incluso empeore en el medio plazo.

7.4. Balance final

Desde la década de los 80 las empresas eléctricas comienzan a extender sus actividades al terreno internacional favorecidas por la implementación de una serie de medidas de liberalización y privatización de los servicios públicos. Este proceso se desarrolla de forma desigual entre los distintos países ya que son las empresas de EEUU y las de Europa las que realmente se internacionalizan mientras que las antiguas empresas

³⁰⁵ De ahí que la empresa esté desarrollando un proyecto de generación que le permita suministrar energía a sus propias distribuidoras a un precio menor que el que se maneja en el mercado. Aunque tradicionalmente se considera que la demanda de energía es una demanda muy inelástica, al menos en el corto y medio plazo, este nivel de inelasticidad está en función del sector de consumo del que se esté hablando. No es lo mismo el sector industrial que el residencial y, dentro de este último tampoco será igual la respuesta ante variaciones en los precios en función del nivel de ingresos de las familias. Cuanto menores sean los ingresos, más elástica se volverá la demanda, incluso en el corto plazo.

públicas de la mayoría de las economías subdesarrolladas son adquiridas por otras procedentes de los países anteriormente señalados. Esta expansión internacional adopta unas características particulares. Si bien se caracteriza por una estrategia de acceso a mercados, ésta resultará diferente a la desempeñada por empresas manufactureras en décadas pasadas. La razón de estas diferencias se encuentra en las propias particularidades del sector y en la existencia de factores de localización vinculados a las políticas de liberalización y privatización. En definitiva todo esto da pie a un modo de expansión caracterizado por la extensión hacia nuevos mercados recientemente liberalizados y privatizados donde las reformas aplicadas van a jugar un papel fundamental como factor de localización.

En Guatemala este proceso se ha desarrollado, aunque con cierto retraso, de forma muy similar a la de otros países de AL. La principal diferencia con respecto a algunas de las grandes economías de esta región se encuentra en el reducido tamaño de mercado, cuestión que resulta fundamental para la concreción final de las estrategias y modalidades adoptadas. En el caso guatemalteco, el reducido tamaño de mercado y la situación particular de la economía podían constituir factores desestimulantes de la entrada de inversión extranjera por lo que las autoridades desarrollaron mecanismos que compensaran estas debilidades. Así, la posibilidad de obtener determinados contratos de generación o la garantía de un PER financiado por el gobierno se han convertido en factores de localización fundamentales para las ET que han invertido en el país, inversiones que se han caracterizado, en la mayoría de los casos, por su carácter rentista. Estos factores de localización han dado lugar a resultados contradictorios.

De acuerdo al esquema planteado en la primera parte de la tesis, los efectos se explican a partir del particular modo de expansión adoptado por las distintas empresas del sector. Estos efectos se concretan en el estudio de una serie de variables como son la evolución de las tarifas, la garantía y calidad del suministro y la extensión de la cobertura al ámbito rural.

Las principales aportaciones se han dado precisamente en este último aspecto así como en una mejora de los indicadores de garantía del suministro. Sin embargo, estos logros relativos han ido acompañados de otros efectos tales como la subida en el precio de las tarifas, el aumento en la dependencia de las importaciones de hidrocarburos y el mayor impacto ambiental derivado de la generación térmica a partir de derivados del petróleo. En definitiva, se ha tenido que pagar un alto precio por las inversiones privadas en generación que garanticen, ante la retirada del Estado, la garantía del suministro. Además, el Estado ha tenido que entrar a subsidiar las tarifas y la energía comprada por las distribuidoras rurales como mecanismo para abaratar el coste de la energía lo que ha repercutido negativamente en el objetivo de control de gasto público, precisamente una

de las razones por las que oficialmente se justificó la liberalización y privatización del sector. Por el lado de la calidad, otro de los objetivos planteados por las políticas sectoriales, los avances habidos no han cubierto aún los compromisos adquiridos por las ET que compraron las distribuidoras públicas. En gran parte esto se debe al carácter poco estratégico de las inversiones en Guatemala y a la insuficiencia de las sanciones contempladas en las normas sobre calidad.

Por último en cuanto a la electrificación rural, el acuerdo establecido entre el gobierno y UF como parte de la compra de las distribuidoras rurales ha permitido una expansión significativa de la cobertura en esta zona. Los índices de electrificación han alcanzado niveles incluso superiores a las metas establecidas. Este es un ejemplo de compatibilidad entre los intereses de la empresa, aumentar su número de clientes, y los de la población que demandaba el acceso a energía eléctrica. Esta compatibilidad ha sido posible por la mediación del Estado quien al igual que en tiempos pasados está financiando la extensión de un servicio que no resulta rentable. La problemática en este sentido se derivará de la sostenibilidad de esta situación. Dados los elevados precios de la energía, si el Estado no sigue subvencionando a la distribución rural, una mayoría de la población no podrá hacer uso del servicio. La escasa rentabilidad proporcionada por este tipo de clientes a UF hacen prever un empeoramiento de la calidad del servicio en ausencia de un mayor control y mejores medidas sancionadoras por parte del Estado.

En resumen, aunque algunos, no todos, de los objetivos planteados por las políticas sectoriales de atracción de capital extranjero se pueden considerar cumplidos, las estrategias utilizadas para ello han traído a su vez nuevos problemas para el sector. En otros casos se han agravado algunos de lo ya existentes. En definitiva esto plantea la vulnerabilidad a medio y largo plazo del actual modelo de desarrollo del sector eléctrico.

TERCERA PARTE: CONCLUSIONES

Como resultado del trabajo mostrado en los capítulos 2 al 7 de esta investigación surge una serie de conclusiones que se expone a continuación. Estas conclusiones, aunque fruto todas ellas del conjunto de la investigación, son, fundamentalmente, de dos tipos. Por una parte, conclusiones más particulares del caso guatemalteco derivadas de la contrastación de la hipótesis en cada uno de los sectores mediante el esquema propuesto en el capítulo 3. Por otra parte, implicaciones teóricas y empíricas más generales fundamentadas en las conclusiones anteriores.

Para facilitar la lectura, las conclusiones han sido ordenadas siguiendo un esquema similar al del conjunto de la investigación. De ahí que empiecen por formularse las implicaciones teóricas y empíricas más generales para llegar luego a las conclusiones más particulares del caso guatemalteco.

1. Tras el análisis de caso se constata que, *las teorías revisadas sobre el fenómeno de la internacionalización productiva y la expansión de las ET resultan inadecuadas, al menos parcialmente, para el análisis de los efectos derivados de dicho fenómeno*. En términos muy generales, existen dos elementos presentes en la mayoría de los autores revisados que se consideran las principales debilidades. Estos elementos ya fueron señalados tras la revisión teórica y han sido contrastados en el caso guatemalteco.

1.1 Por una parte, la mayoría de los autores no incluyen como variable significativa a las economías receptoras. Frente a este planteamiento, se considera que es imprescindible tener en cuenta las características particulares de dichas economías así como la forma en que se interrelacionan con los objetivos de las ET dando como resultado la existencia de diferentes *modos de expansión*. El caso de Guatemala ha permitido constatar que existen diferencias significativas en los modos de expansión de un sector y otro (e incluso dentro del mismo sector) y que esas diferencias son fundamentales para el análisis de los efectos. Es la existencia de estos diferentes modos de expansión lo que permite explicar que *los efectos derivados de la entrada de ET no sean los mismos en todas las economías y sectores*. Además como ha mostrado el caso guatemalteco permite *comprender* por qué y cómo se dan unos efectos determinados y no sólo *constatar* su existencia.

1.2 Centrando la cuestión en los enfoques basados en una perspectiva empresarial, los más frecuentes en la literatura reciente, se constata una segunda debilidad: los conceptos de ventaja competitiva y ventaja de localización en que fundamentan sus argumentaciones. Ambos conceptos se caracterizan por ser definidos desde una perspectiva estática. Como resultado de su utilización en el contexto de la expansión de ET, se considera que los efectos para las economías receptoras serán positivos porque las ET transfieren sus ventajas competitivas a las economías en las que invierten..

Además, al considerar las ventajas de localización como relativas garantizan que el resultado del proceso de internacionalización sea similar para todos los países.

Una consideración de las ventajas competitivas y de localización desde una perspectiva dinámica implica obtener conclusiones muy diferentes. En este caso *la transferencia de ventajas competitivas no es un resultado evidente ni automático sino que, por el contrario, estará en función del entorno competitivo en el que invierten las ET y de los objetivos por los que lo hagan.* El análisis del sector eléctrico guatemalteco y, en concreto el de las tecnologías de generación utilizadas y la evolución de las tarifas eléctricas, ha permitido constatar este hecho. *Por su parte, las ventajas de localización al ser absolutas y no relativas, generan desigualdades y asimetrías entre los distintos países en función de su especialización productiva.* El análisis del sector confección muestra la existencia de estas desigualdades entre los países que se integran a la producción mundial de artículos de confección en función de cuáles sean sus ventajas de localización.

La presencia de las dos debilidades señaladas es lo que ha llevado a muchos autores a formular conclusiones demasiado generales y en muchos casos no sustentadas.

2. En concreto, estas conclusiones se han mostrado especialmente equivocadas en el caso de las economías subdesarrolladas. La mayoría de los análisis no han tenido en cuenta las particularidades de dichas economías y la forma en que influyen en los efectos derivados del proceso de expansión de ET. Las economías latinoamericanas y, en concreto la guatemalteca, están caracterizadas por la presencia de elementos específicos relativos a la especialización productiva, a la distribución del ingreso o a la inserción externa. Entre otros, estos aspectos condicionan la forma particular que adopta el proceso de expansión de las ET y los efectos que de él se derivan. *Así, como consecuencia de la existencia de estos elementos y su relación con las estrategias y modalidades adoptadas recientemente por las ET en estas economías, es muy probable que los aportes sean escasos o incluso negativos en términos de transferencia de tecnologías, desarrollo de vínculos intersectoriales, reducción del déficit comercial, generación de empleo de buena calidad o minimización del impacto medioambiental.* El caso guatemalteco ha mostrado como cuestiones relativas a la desarticulación sectorial, a la desigual distribución del ingreso, la existencia de abundante mano de obra desempleada, la debilidad del Estado en las negociaciones internacionales, etc., han influido significativamente en los resultados del proceso de expansión.

3. Por tanto, se concluye que *los efectos derivados de la entrada y expansión de ET en una economía dependen de la forma o del modo de expansión adoptado por las distintas ET.* En el marco de la dinámica económica capitalista y considerando la

internacionalización productiva como una tendencia inherente a dicha dinámica, para cada empresa y sector analizados este modo de expansión es resultado de la acción combinada de dos elementos fundamentales: las ventajas competitivas de las empresas y las ventajas de localización de los países. Las estrategias y modalidades (de acuerdo a la definición y clasificación mostrada en el capítulo 3) son las variables que permiten identificar y estudiar los diferentes modos de expansión y en relación con ellos los efectos que producen. Este esquema es el que ha sido utilizado para abordar el análisis de caso.

4. Una de las primeras conclusiones surgidas del citado análisis se refiere a la constatación de *la importancia que la entrada de IED y la expansión de ET ha tenido y tiene en la evolución de la economía guatemalteca*. Esta conclusión es coherente con un análisis de las tendencias actuales de la economía mundial en el que las ET se muestran como el principal actor del proceso de globalización. Por tanto, la dirección y el resultado de dicho proceso depende en gran medida de las características y efectos del proceso de expansión de las ET.

Desde la década de los 80 la expansión de actividades de ET en Guatemala ha venido condicionada por la aplicación de políticas orientadas a favorecerlas, especialmente en determinados sectores. Estas políticas han tratado de crear las condiciones más favorables de acuerdo a los estándares internacionales impulsando la participación de ET en sectores en los que se considera que Guatemala tiene “ventajas comparativas”. Se trata de sectores intensivos en recursos naturales (sobre todo agrícolas) y en mano de obra (maquila de confección). Además, de acuerdo también a las medidas contempladas en los programas de ajuste sobre la “reforma del papel del Estado”, se llevan a cabo programas de liberalización y privatización de los servicios públicos buscando atraer empresas extranjeras. Se considera que su disponibilidad de recursos y superioridad tecnológica y organizativa garantizarán la resolución de los problemas que aquejan a dichos sectores.

Por tanto, al igual que en muchas otras economías latinoamericanas (especialmente las centroamericanas), desde la década de los 80 se aprecia en Guatemala la existencia de dos modos fundamentales de expansión de las ET. Un primer modo basado en estrategias de búsqueda de eficiencia e integración de la producción a nivel mundial a través de la reducción de costos laborales. Se trata de estrategias que utilizan de forma mayoritaria modalidades de subcontratación aunque también es frecuente la expansión a través de IED. La maquila es el sector que protagoniza esta expansión centrándose sobre todo en la confección de artículos de vestuario. Junto a esta forma de expansión se da otra, caracterizada por estrategias de acceso a mercados internos en sectores de servicios liberalizados y privatizados. La privatización es pues la principal modalidad de entrada

aunque no la única. Las telecomunicaciones y la energía eléctrica constituyen los sectores más representativos de esta segunda opción. Por ello se considera el sector confección y el eléctrico como representativos de los modos que han venido caracterizando la expansión de ET en la economía guatemalteca.

5. Desde el punto de vista de la contrastación de las hipótesis, el estudio de los dos sectores seleccionados permite extraer una serie de conclusiones (unas más concretas y otras más generales) que se relacionan con las anteriormente citadas. Empezando por lo más concreto es posible concluir específicamente sobre las hipótesis formuladas para cada uno de los sectores.

5.1) *En el sector confección se confirma que la expansión de ET, a través de estrategias de búsqueda de eficiencia e integración de la producción a nivel mundial basadas en la reducción de costes laborales y la orientación al mercado estadounidense mediante la utilización mayoritaria de modalidades de subcontratación, ha tenido efectos limitados y, en algunos casos, contraproducentes en una serie de variables:*

a) El mecanismo arancelario de “producción compartida”, principal exponente de la política comercial estadounidense hacia el sector, es el elemento que más ha influido en el desarrollo del sector sobre todo en lo que a integración vertical y creación de vínculos intersectoriales se refiere.

Este mecanismo, si bien ha favorecido el surgimiento de la actividad de confección en Guatemala y otros países centroamericanos, ha supuesto un verdadero obstáculo a su desarrollo limitando la posibilidad de incorporar actividades de mayor valor añadido. La aprobación del CBTPA en octubre del 2000 amplía el espacio para incorporar nuevas actividades pero sigue manteniendo importantes restricciones.

El análisis realizado de la evolución sectorial permite concluir positivamente sobre el aumento de pedidos de paquete completo, sin embargo, no se puede decir lo mismo en cuanto a la integración vertical del sector. Las restricciones a la utilización de telas locales impuesta por los mecanismos comerciales estadounidenses influyen negativamente en el desarrollo de determinados vínculos intersectoriales. Esto es reflejo de una de las principales debilidades del sector que es la fuerte dependencia de la política estadounidense así como de su evolución económica. En este sentido se puede concluir que la expansión de ET en la industria de la confección no ha permitido superar algunas de las deficiencias clásicas de la economía guatemalteca, como es la fuerte dependencia con respecto a la de EEUU. Al contrario, más bien parece haberse reforzado.

b) *La orientación exportadora propia de las estrategias de integración mundial de la producción ha contribuido considerablemente al aumento de las exportaciones guatemaltecas. Sin embargo, no se puede considerar cumplido el objetivo de mejora de la inserción externa en cuanto que no se han alterado significativamente las características del patrón exportador.*

El bajo contenido tecnológico de los artículos de confección unido al escaso valor agregado en su producción equiparan las exportaciones de estos artículos a las de los productos tradicionales. Esto es lo que permite afirmar que apenas se hayan producido cambios en el patrón exportador. Se constata un aumento en las exportaciones e incluso una cierta diversificación en su estructura como resultado de la participación de los artículos de confección. Sin embargo, la inserción externa se sigue caracterizando por una competitividad de tipo espúrea.

c) *La creación de empleo ha sido la consecuencia lógica de una expansión orientada a la reducción de costos laborales atraída por la abundancia de mano de obra. El perfil de esta mano de obra se caracteriza por los bajos salarios y la presencia mayoritaria de mujeres jóvenes con poca cualificación formal.*

El éxito en la creación de empleo ha ido acompañado de fuerte críticas a las condiciones laborales existentes. Estas condiciones son resultado precisamente de las estrategias, modalidades y factores de localización que han caracterizado el desarrollo de esta actividad. Su sostenimiento es posible gracias a las estrategias de diversificación llevadas a cabo por las ET y a la situación de extrema pobreza en que se halla sumergida una proporción mayoritaria de la población.

A pesar de los bajos salarios, de las condiciones de higiene y salud, de la extensión de las jornadas laborales, etc., para muchas mujeres, la maquila ha permitido una mejora de sus condiciones materiales de existencia, al menos en lo que a ingresos se refiere. Para algunas ha sido también un instrumento de empoderamiento individual y colectivo que ha transformado su forma de relacionarse con los hombres, con otras mujeres y con la sociedad en general, cuestión que es valorada muy positivamente por la mayoría de ellas.

Sin embargo, esto ha sido posible a costa de una merma en la salud de muchas de ellas, la duplicación de su jornada laboral y la práctica inexistencia de tiempo libre así como la asunción de una nueva responsabilidad, la del sostenimiento económico de los hijos, sin que, en contrapartida, se haya reducido la responsabilidad tradicional de su cuidado. El hecho de que *todas* las mujeres entrevistadas respondieran negativamente a la

pregunta de si les gustaría que sus hijas trabajaran en la maquila es una muestra significativa de las implicaciones de este trabajo en sus vidas.

En definitiva, el impulso dado al sector confección por parte de las autoridades locales y promovido por la AID estadounidense fue justificado por considerarse el instrumento más adecuado para potenciar la industrialización del país, la creación de empleo y la mejora de la inserción externa. Hasta el momento este instrumento se ha mostrado insuficiente para cumplir con los objetivos propuestos. El mecanismo de producción compartida mediante el bloqueo ejercido a una mayor integración vertical ha sido uno de los elementos, aunque no el único, que más ha dificultado el cumplimiento de los mismos. Dicho mecanismo subordina las posibilidades de desarrollo del sector a la forma en que se va resolviendo la contradicción existente entre los intereses de empresarios textiles y empresarios de la distribución estadounidenses.

5.2 Como consecuencia del análisis realizado sobre el sector eléctrico se concluye que *la expansión de ET a través de estrategias basadas en el acceso a nuevos mercados de servicios recientemente privatizados y liberalizados ha tenido efectos limitados y en algunos casos contraproducentes en una serie de variables:*

a) *Los contratos tipo “take or pay”, firmados al inicio del proceso de reformas, se han convertido en el mayor obstáculo para lograr el objetivo de reducción de las tarifas, influyendo también negativamente en las posibilidades de cumplimiento de los demás objetivos.*

Las cláusulas establecidas en dichos contratos han resultado exageradamente beneficiosas para las empresas generadoras aún desde la perspectiva de las características de la economía guatemalteca (en cuanto a su calificación riesgo-país). Además, la existencia de estos contratos ha dado pie al desarrollo de estrategias por parte de las distribuidoras que han dificultado aún más la reducción de tarifas para el sector residencial obligando al Estado a intervenir para subsidiarlas lo que ha supuesto una merma de sus recursos.

La firma de los contratos ha favorecido la entrada de nuevas inversiones que garanticen el suministro eléctrico, sin embargo esto se ha realizado a un coste muy alto. Además de los citados efectos en el ejercicio de la competencia y en la evolución de los precios, las estrategias desarrolladas por las empresas generadoras han tenido consecuencias negativas desde el punto de vista medioambiental y fiscal.

b) *La privatización de las empresas distribuidoras no ha supuesto, hasta el momento, el logro de los objetivos propuestos en cuanto a mejora en la calidad del suministro.*

Dado que no existen (o no están disponibles) indicadores que muestren la situación anterior a la privatización, la única forma posible de valorar el alcance de dichos objetivos es analizar el grado de cumplimiento de los parámetros fijados por la CNEE.

Hasta el momento todas las distribuidoras muestran niveles de fallos superiores a los máximos establecidos por dicha institución, siendo bastante peor la situación de las distribuidoras rurales. Teniendo en cuenta el precario estado en el que se encontraba la distribución eléctrica en Guatemala, la insuficiencia de las mejoras alcanzadas es resultado de la importancia relativa del país dentro de la estrategia global de la ET y de las estrategias particulares desarrolladas en el país orientadas a la búsqueda de rentabilidad.

A pesar de ello, y gracias a la existencia de un PER financiado por el Estado, el BID y el BCIE, las mejoras en cuanto a la extensión de la cobertura han sido notables. Aquí de nuevo, *el alto precio de la energía, como consecuencia de su coste de generación supone un riesgo para la sostenibilidad de la distribución y el consumo rurales.*

En el sector eléctrico guatemalteco (al igual que en muchos otros países de la región) el proceso de reformas ha resultado ser la principal influencia en las características del proceso internacionalizador. Este proceso de reformas, orientado oficialmente a la consecución de determinados objetivos, se ha fundamentado en una serie de premisas teóricas que adolecen de fallos significativos. Estos se derivan en gran parte de no considerar las características particulares del tipo de actividad y del país sobre el que se aplican las reformas. Como resultado, si bien se ha favorecido notablemente la expansión internacional de las empresas eléctricas (sobre todo las de PD), el éxito no se extiende al cumplimiento de los objetivos declarados.

Tras el proceso de reformas aplicado en cada país, se desarrollan una serie de estrategias y modalidades influidas por las características propias del tipo de actividad y por la situación particular de cada sector y economía. En Guatemala, el tamaño relativo del mercado y la subordinación del Estado en la negociación con ET han sido los factores que más han condicionado la adopción de determinadas estrategias y los efectos que de ellas se han derivado.

6. *En definitiva, considerando conjuntamente ambos sectores se puede concluir que la expansión de ET ha tenido efectos insuficientes dadas las necesidades de la economía guatemalteca.* Los efectos positivos que se han constatado (desarrollo de nuevas actividades, creación de empleo, garantía del suministro eléctrico y extensión de la cobertura del servicio) muestran importantes signos de vulnerabilidad, habiéndose conseguido además a costa de un alto precio. Junto a estos efectos se constata la

presencia de elementos negativos desde el punto de vista fiscal, medioambiental, distributivo y de la salud de los trabajadores de la maquila. En otros aspectos tales como la transferencia de tecnología o la mejora de la competitividad, los aportes han sido realmente escasos.

Por tanto, *el caso guatemalteco permite corroborar la primera conclusión citada más arriba: resultan fallidos los planteamientos que presuponen la existencia de efectos esencialmente positivos que se dan de forma automática como consecuencia de la entrada actual de IED o ET para la evolución de una economía como la guatemalteca.* Ni un modo de expansión más “tradicional” como el que se ha dado en el sector confección ni otro más “novedoso” como el del sector eléctrico han contribuido de forma significativa a superar algunos de los problemas clásicos de la economía guatemalteca. Es decir que con independencia de las estrategias y modalidades adoptadas los efectos en ambos casos han resultado insuficientes y en algunos casos contrarios a las necesidades del país. Como se vio en el capítulo 4, algunos autores planteaban que el no cumplimiento de las expectativas se debe a los problemas estructurales de las economías. Es cierto que los problemas estructurales, reflejados entre otras variables en los propios factores de localización, juegan un papel fundamental. Sin embargo no hay que olvidar la otra componente del proceso, la propia ET, sus objetivos, motivaciones y estrategias. La cuestión está en la forma en la que éstas se articulan con las propias características estructurales de las economías receptoras y cómo éstas les resultan funcionales. En el caso de Guatemala esta interrelación no ha reportado un balance positivo para la economía.

En el capítulo 4 se mostró que estos dos modos de expansión habían sido los más característicos durante los últimos años en muchos países de América Latina. Por tanto, es previsible que aquellos que muestren rasgos específicos similares a los de Guatemala (por ejemplo el tamaño de mercado o el nivel de desarrollo industrial) los efectos resulten en términos generales similares a los de este país.

7) El caso guatemalteco muestra claramente que existen diferencias significativas entre unos sectores y otros. Cada uno de ellos tiene una influencia mayor en un tipo determinado de variables. Además, las propias características de la expansión desarrollada en cada uno de los sectores la relacionan de forma diferente con la evolución de la economía local. Así, la expansión de ET en el sector confección es más independiente, hasta cierto punto, de la evolución de la economía. Dejando al margen el costo de la mano de obra, la orientación exportadora vincula el desarrollo del sector a fenómenos externos a la economía guatemalteca tales como la evolución de la demanda estadounidense o el resultado de las negociaciones comerciales internacionales. Por el contrario, en el caso del sector eléctrico, la propia viabilidad de las inversiones está

sujeta a la evolución de la economía guatemalteca. Estas diferencias condicionan la existencia de formas diferentes de relacionarse las ET con las economías en las que invierten. También da lugar al establecimiento de políticas de incentivos por parte de las autoridades locales muy diferentes.

Aunque ambas están encaminadas a garantizar o mejorar la rentabilidad esperada por parte de las ET las razones específicas que las motivan varían de un caso a otro. En el sector confección son resultado de la competencia perversa establecida entre países con bajos salarios y sólo se convierten en condición necesaria como consecuencia de la existencia de una guerra de incentivos entre los citados países. De hecho durante los primeros años de la década de los 80 se instalaron numerosas fábricas sin que todavía existiese una política clara de incentivos. En el caso del sector eléctrico, la política sectorial sí se convierte en sí misma no sólo en un incentivo para atraer ET sino en condición necesaria y suficiente. La firma de contratos “take or pay” y los procesos de privatización han sido los factores fundamentales que han motivado y condicionado la entrada de ET en el país.

A pesar de estas diferencias, en ambos casos las políticas aplicadas no han favorecido e incluso en algunos casos han obstaculizado el cumplimiento de los objetivos por las que fueron justificadas oficialmente. En el sector confección, las políticas de incentivos han influido negativamente en el desarrollo de vínculos intersectoriales mediante la exención *indefinida* de los impuestos a la importación de materias primas. Es cierto que las alternativas para la política local son escasas si se tiene en cuenta la existencia del mecanismo de producción compartida. Pero, a pesar de ello, en el periodo más reciente no ha habido un cambio de orientación encaminado a aprovechar el pequeño margen ofrecido por el CBTPA. Además el resto de exenciones fiscales contempladas en los decretos 29-89 y 65-89 merman la capacidad recaudatoria del Estado Guatemalteco ya de por sí bastante baja.

En el sector eléctrico, las políticas sectoriales encaminadas a garantizar la participación privada, particularmente extranjera, han propiciado que como resultado de dicha participación se de un aumento significativo del coste de las tarifas, de la dependencia de hidrocarburos, de la contaminación ambiental y de ineficiencias en la red eléctrica. La intervención del Estado para paliar algunos de estos problemas ha supuesto nuevamente una merma de sus recursos, tan necesarios en un país de las características de Guatemala.

Curiosamente en el marco de unas políticas, las del Consenso de Washington, orientadas teóricamente a reducir la participación del Estado y equilibrar el presupuesto,

se han puesto en marcha en Guatemala políticas de atracción de IED que han tenido efectos opuestos.

8) Lo anterior es resultado de la utilización de forma indiscriminada de políticas orientadas a atraer IED y ET al margen de las características o la forma en que se den las inversiones.

Si, como se ha señalado, los efectos no son los mismos en función de un conjunto de variables, las políticas económicas aplicadas tampoco deberían serlo, especialmente si se quieren aprovechar las potencialidades que se presuponen a la participación de ET en una economía. Esto no es lo que está ocurriendo en la mayoría de los países. Por el contrario, existe una tendencia generalizada a aplicar políticas uniformes con respecto a la IED y a la participación de ET en la economía. Estas políticas toman como referencia los análisis más optimistas acerca de los efectos, lo que ha supuesto la apertura generalizada de todos los sectores a la IED y el desarrollo de condiciones muy favorables para las actividades de ET. Si bien estas políticas han podido tener un impacto positivo en términos de las entradas de IED, su valoración resulta dudosa cuando se centra en la consecución de los objetivos propuestos.

Esta conclusión puede llevar a plantear que el problema está en las políticas económicas implementadas. Centrar toda la cuestión en el papel de las políticas económicas resulta parcial para explicar lo ocurrido pues éstas se ven afectadas por otras variables (“empresa” y “país”) interrelacionadas y sometidas a una lógica determinada, la lógica capitalista. Evidentemente, con esto tampoco se quiere decir que la política económica aplicada sea irrelevante desde el punto de vista de los efectos, por el contrario su influencia se considera muy significativa pero no constituye una variable independiente.

Desde la perspectiva de los PSD, el proceso se torna más complejo y contradictorio. Por una parte se ven “obligados” a mantener determinadas estructuras y políticas económicas ya que constituyen los factores de atracción o localización de las ET (las ventajas competitivas del país). Sin embargo, en algunos casos son precisamente esos factores los que directa o indirectamente obstaculizan una mejora *a largo plazo* de las condiciones materiales de vida de la población. La forma en que se va resolviendo esta contradicción difiere de unos países a otros reflejando hasta qué punto los objetivos de las ET pueden resultar compatibles con los de las economías receptoras.

BIBLIOGRAFÍA

- ADELANMAN, I.; TAFT MORRIS, C. (1997): "Editorial: Development History and its Implications for Development Theory", en *World Development*, vol. 25, n° 6, pp. 831-840.
- AFSHAR, H. (1998): *Women and empowerment: illustrations from the third world*, MacMillan Press, Basingstoke.
- AGOSIN, M. R.; MAYER, R. (2000): "Foreign investment in developing countries. Does it crowd in domestic investment?", *Discussion Papers*, UNCTAD.
- AGOSIN, M.R. (COMP.) (1996): *Inversión extranjera directa en América Latina: su contribución al desarrollo*, BID/FCE, México.
- AGOSIN, M. R. y TUSSIE, D. (1993): "Globalización, regionalización y nuevos dilemas en la política de comercio exterior para el desarrollo", *El Trimestre Económico*, México.
- ALBURQUERQUE, F (1994): "La necesidad de una estrategia de desarrollo alternativa al neoliberalismo", *América Latina Hoy*, Segunda época, n° 7, pp. 31-38.
- ALONSO HERRERO, J. A. (1991): *Mujeres maquiladoras y microindustria doméstica*, Fontomara, México, D.F.
- ALONSO, J. A. (1994): "El proceso de internacionalización de la empresa", *Información Comercial Española*, n° 725, enero 1994, pp. 127-143.
- ___ (1992): "Ventajas comerciales y competitividad: aspectos conceptuales y empíricos", *Información Comercial Española*, n° 705, mayo 1992.
- ALONSO, J.A. y FRERES, Ch. (eds) (2000): *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*, AECI/CEI/UIMP/CIVITAS.
- ALTOMONTE, H. (2001): *Las complejas mutaciones de la industria eléctrica de América Latina: falencias institucionales y regulatorias*, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.
- ALTOMONTE, H.; MOGUILLANSKY, G (1999): *La crisis eléctrica en Chile: ¿Del modelo a evitar a principios de los noventa al modelo a evitar en el 2000?*, Mimeo, Santiago de Chile.
- ÁLVAREZ, A.; BARREDA, A.; BARTRA, A. (2002): *Economía política del Plan Puebla Panamá*, Itaca, México.
- ÁLVAREZ PELEGRY, E. (1997): *Economía industrial del sector eléctrico: estructura y regulación*, Editorial Civitas, Madrid.
- AMM (Administrador del Mercado Mayorista) (varios años): *Informe estadístico*, Guatemala.
- ___ (2000): *Boletín informativo*, n° 6, Febrero, Guatemala.
- ANISI, D. (1995): *Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*, Aliaza Editorial, Madrid.
- ARCE, R.; GITLI, E. (2001a): "El ingreso de China a la OMC y su impacto en los países de la cuenca del Caribe", *Revista de la CEPAL*, n° 74, Agosto, pp. 87-107.

___ (2001b): “La importancia de los tipos de exportaciones de Centroamérica”, *Comercio exterior*, 51 (6), pp. 521-530.

___ (2000a): “¿Qué significa para la Cuenca del Caribe la ampliación de preferencias comerciales de EEUU?”, *Revista Capítulos*, N° 59, pp. 179-192, Sela.

___ (2000b): “El marco institucional local de la industria maquiladora en la Cuenca del Caribe frente a los cambios en el entorno mundial”, *Documento presentado en la Conferencia Internacional: "Libre comercio, integración y el futuro de la industria maquiladora: producción global y trabajadores locales"* organizada por el Colegio de la Frontera Norte y la CEPAL del 19 al 21 de octubre del 2000, Tijuana, México.

- ARCÍA RODRÍGUEZ, R. A. (1993): “La desmonopolización del subsector eléctrico en Guatemala. Necesidad de la participación de la iniciativa privada en la generación y comercialización de la energía eléctrica”, *Tesis de Licenciatura*, Universidad Rafael Landívar, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

- ARRIOLA, J.; GUERRERO, D. (eds) (2001): *La nueva economía política de la globalización*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

- ARRIZABALO MONTORO, X. (Editor) (1997): *Crisis y ajuste en la economía mundial. Implicaciones y significado de las políticas del FMI y el BM*, Editorial Síntesis, Madrid.

- ARRIZABALO MONTORO, X. (1995): *Milagro o Quimera: la economía chilena durante la dictadura*, Los libros de la catarata, Madrid.

- AVANCSO (1998): “La economía de Guatemala ante el ajuste estructural a comienzos de los 90”, *Textos para debate n° 13*, Guatemala.

___ (1994a): “Impacto ecológico de los cultivos hortícolas no-tradicionales en el altiplano de Guatemala”, *Textos para debate n° 5*, Guatemala.

___ (1994b): “Agricultura intensiva y cambios en la comunidad de Almolonga, Quetzaltenango”, *Textos para debate n° 2*, Guatemala.

___ (1994c): “El significado de la maquila en Guatemala”, *Cuadernos de Investigación n° 10*, Guatemala.

- BAERGA, M.C. (1993): *Género y Trabajo: la industria de la aguja en Puerto Rico y El Caribe Hispánico*, Editorial de la Universidad de Puerto Rico.

- BAILEY, P.; PARISOTTO, A.; RENSHAW, G. (COORD.) (1995): *Las multinacionales y el empleo. La economía global de la década de 1990*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- BAILLIU, J. N. (2000): *Private Capital Flows, Financial Development and Economic Growth in Developing Countries*, Bank of Canada, Working Paper 2000-15.

- BAJO RUBIO, O.; LÓPEZ PUEYO, C.; LOZANO CHAVARRÍA, P. (1995): "El papel de la inversión extranjera directa en los procesos de innovación tecnológica: un análisis del caso español 1986-1992", *Derechos de los Negocios*, n° 306 1995/IV, pp. 77-94.

- Banco de Guatemala (varios años): *Estudio Económico y Memoria de Labores*, Guatemala.
- BANCO MUNDIAL (2001a): *World Development Indicators, 2001*, Washington.
- ___ (2001b): *The California Experience with Power Sector Reform. Lessons for developing Countries*, Energy and Mining Sector Board, Washington.
- ___ (2000): *Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000*, Washington.
- ___ (1996): *Guatemala: Building Peace with Rapid and Equitable Growth*, Latin American and the Caribbean Regional Office.
- ___ (1995): *Guatemala: An Assesment of Poverty*, Latin American and the Caribbean Regional Office.
- BARAN, P. A.; SWEEZY, P. M. (1974): *El capital monopolista*, Siglo XXI, Madrid (1966).
- BARCELO, A (1992): *Filosofía de la economía*, Fuhem-Icaria, Barcelona.
- BARREDA MARÍN. A. (2001): *Mesoamérica: los ríos profundos: alternativas plebeyas al Plan Puebla Panamá*, Instituto Maya, México.
- BASTOS, P; LAPLANE, M; LUGONES, G; PORTA, F.; SARTI, F. (1999): *Impacto del Mercosur en la dinámica del sector automotor*, INTAL, Buenos Aires.
- BAUMOLL, W.J. (1982): "Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure", *American Economic Review*, vol 72, nº 1, pp. 1-15.
- BCIE/BID/CEPAL (2001): *Sistema de interconexión eléctrica para los países de América Central. Hacia una integración regional de electricidad. El proyecto, oportunidades y desafíos*, Madrid.
- BEGUÉ. A. (2002): 'El papel económico del Estado y las políticas de privatización en el Brasil de los años 90', *Tesis doctoral*, Departamento de Economía Aplicada I, Universidad Complutense de Madrid.
- BENAVIDES, J.; MILLÁN, J. J.; VON DER FEHR, N-H. (2001): *Sustainability of Power Sector Reform. An Analytical Framework*, BID, Oslo/Washington.
- BENERIA, L.; ROLDÁN, M. (1987): *Las encrucijadas de clase y género. Trabajo a domicilio, subcontratación y dinámica de la unidad doméstica en la ciudad de México*, University of Chicago Press, El Colegio de México, FCE, México, D.F.
- BICKHAM, J; KÖPKE, R. (1998): *Mujeres y Maquila*, Fundación Heinrich Boll, El Salvador.
- BID (2002a): *Programa de electrificación rural en Guatemala*, GU-0126, Perfil II, PTI, Washington.
- ___ (2002b): *Programa de inversión para distribución de electricidad*, GU-0151, Ficha de impacto ambiental y social, PRI, Washington.
- ___ (2000): "Inversión extranjera directa: ¿buen colesterol?", *América latina. Políticas económicas*, segundo trimestre, vol. II, Departamento de investigaciones, Washington.

- ___ (1993): *Propuesta de armonización de las políticas sobre inversión directa extranjera en Centroamérica*, Guatemala.
- BID-IRELA (1998): *Inversión extranjera directa en América Latina: la perspectiva de los inversores*, Madrid.
 - BIRK, F. (comp.) (1997): *Guatemala: ¿Oprimida, pobre o princesa embrujada?*, Fundación Friedrich Ebert, Colección Construyendo la paz, Guatemala.
 - BITAR, S. (1988): "Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 34, abril de 1988.
 - BLAUG, M. (1980): *La metodología de la economía*, Alianza, Madrid.
 - BODENHEIMER, S; GOROSTIAGA, X; TORRES-RIVAS, E; BAUER PAIZ, A; TOBIS, D; QUINTANA DÍAZ, V: (1974): *La inversión extranjera en Centroamerica*, EDUCA, Costa Rica.
 - BORENSTEIN, S (2001): "The Troubles With Electricity Markets and How They Derailed California's Electricity Restructuring", *Documento de Trabajo PWP-081*, University of California Energy Institute, EE.UU.
 - BORENSZTEIN, E.; DE GREGORIO, J.; LEE, J-W (1998): "How does foreign direct investment affect economic growth?", *Journal of International Economics*, vol. 45, n° 1, pp. 115-135.
 - BORNSCHIER, V. (1986): "Multinational Corporations in World System Perspective", en MOMMSEN, W. J.; OSTERHAMMEL, J. (ed.): *Imperialism and After. Continuities and Discontinuities*, Allen & Unwin, London, pp. 241-246.
 - BREWER, Th. L.; YOUNG, S (1995): "Towards a multilateral framework for foreign direct investment: issues and scenarios", *Transnational Corporations*, vol 4, n° 1, Abril 1995, pp. 69-83.
 - BRITTAN, L (1995): "Investment liberalization: the next great boost to the world economy", *Transnational Corporations*, vol 4, n° 1, Abril 1995, pp. 1-9.
 - BUCKLEY, P. J. (1990): "Problems and developments in the core theory of international business", *Journal of International Business*, fourth quarter, pp. 657-665.
 - BUCKLEY, P. J.; CASSON, M (1985): *The economic theory of the multinational enterprise*, Macmillan.
 - BUITELAAR, R. M.; PADILLA, R. (2000): "Maquila, Economic Reform and Corporate Strategies", *World Development*, vol. 28, n° 9, pp. 1627-1642.
 - BUITELAAR, R.M.; PADILLA, R.; URRUTIA, R. (1999): "Industria maquiladora y cambio técnico", *Revista de la CEPAL*, N° 67, abril, pp. 133-152.
 - BULMER-THOMAS, V. (1998): "The Central American Common Market: From Closed to Open Regionalism", *World Development*, vol 26, n° 2, pp. 313-322.

- BUNGE, M. (1982): *Economía y filosofía*, Tecnos, Madrid.
- BURGER, B. (1999): "How important is foreign direct investment for late industrialising countries?", *Intereconomics*, vol 34, pp. 115-122, Institute fuer Wirtschaftsforschung, Hamburgo.
- CALDERÓN, A. (1994): *Tendencias recientes de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe: elementos de políticas y resultados.*, CEPAL, División de desarrollo productivo y empresarial, Santiago de Chile
- CAMPOS, L. (coord.); QUINTANILLA, J. (editor) (1970): *La apertura externa en el sector eléctrico mexicano*, México, D.F.
- CAMUS, M (1994): "La maquila en Guatemala: un acercamiento a las relaciones laborales", en, Pérez Sáinz, J. P. (coord): *Globalización y fuerza laboral en Centroamérica*, FLACSO, San José.
- CANTWELL, John (1988): "Los factores determinantes de la internacionalización de las empresas", *Información comercial española*, nº 662, octubre, pp. 17-31.
- CARDOSO, H y FALETTO, J (1970): *Dependencia y Desarrollo en América Latina.*, Siglo XXI, Madrid.
- CARRILLO, J. (1994): *Dos décadas de sindicalismo en la industria maquiladora de exportación. Examen de las ciudades de Tijuana, Juárez y Matamoros.*, Universidad Autónoma Metropolitana-Itzapalapa y Grupo editorial Miguel Angel Porrúa, México D.F.
- CARRILLO, J. y HERNÁNDEZ, A. (1985): *Mujeres fronterizas en la industria maquiladora*, Secretaría de Educación Pública/Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, México, D.F.
- CASAUS, M. (1992): *Guatemala: Linaje y Racismo*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Guatemala.
- CASAUS, M. y CASTILLO, R. (1989): *El inicio del proceso de apertura en Guatemala*, CEDEAL, Madrid.
- CASSEDY, E.S; GROSSMAN, P.Z. (1998): *Introduction to energy. Resources, technology and society*, Cambridge, U.P., Reino Unido.
- CASSON, M. (1990): *Multinational Corporations*, Elgar, Reino Unido.
- CAVES, R. (1982): *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, Cambridge University Press, R. U.
- CENTENO, R. (1982): *El petróleo y la crisis mundial: génesis, evolución y consecuencias del nuevo orden petrolero internacional*, Alianza, Madrid.
- CEPAL (varios años): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

- __ (varios años): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- __ (varios años) : *Anuario Estadístico*, Santiago de Chile.
- __ (2002a): *Instmo Centroamericano: la regulación de la distribución de enrgía eléctrica en los países con empresas privadas. Los casos de El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Panamá*, México.
- __ (2002b): *Istmo centroamericano: estadísticas del subsector eléctrico*, México.
- __ (2002c): *La regulación de la distribución de enrgía eléctrica en los países con empresas privadas. Los casos de El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá*, México.
- __ (2001a): *Centroamérica: desarrollo, política macroeconómica y sustentabilidad social*, México.
- __ (2001b): *El mercado eléctrico regional: contratos PPAs en El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras*, México.
- __ (2001c): *Evolución reciente y desafíos de los mercados mayoristas de electricidad en El Salvador, Guatemala y Panamá*, México.
- __ (2001d): *Guatemala: informe sobre los contratos de compraventa de energía eléctrica suscritos por las empresas del estado en el período 1992-1997*, Versión preliminar, México, D.F.
- __ (2000): *Centroamerica: Evolucion economica durante 1999*, Mexico.
- __ (1999a): *Istmo Centroamericano: los derechos de los consumidores y la defensa de la competencia en los procesos de reforma de la industria eléctrica*, México.
- __ (1999b): *La industria eléctrica del istmo centroamericano: situación de los procesos de reforma y perspectivas para el corto y mediano plazo*, México.
- __ (1998a): *Centroamérica, México y República Dominicana: Maquila y Transformación Productiva*, México.
- __ (1998b): *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1997-1998*, Chile
- __ (1998c): *Liberalización comercial y agricultura en el Istmo Centroamericano. Impacto y Perspectivas*, México.
- __ (1995): *Reestructuración energética y desarrollo sustentable: el caso del sector eléctrico chileno*, División de Recursos Naturales y Energía, Santiago de Chile.
- __ (1992): *Apuntes sobre el desarrollo económico de Guatemala*, Seminario: "Comparación analítica de los modelos de desarrollo a partir de 1950 de los países de pequeña escala de Europa y América Latina". Montevideo.
- __ (1992): *Equidad y Transformación productiva. Un enfoque integrado*, Santiago de Chile.
- __ (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*, Santiago de Chile.

- CHACÓN, F. (2000): "Comercio internacional de los textiles y el vestido: reestructuración global de las fuentes de oferta en EEUU durante la década de los años 90", *Integración y Comercio*, mayo-agosto 2000, INTAL, Buenos Aires, pp. 19-52.
- CHESNAIS, F. (1994): *La mondialisation du capital*, Syros, París.
- CHUDNOVSKY, D. (1995): "The TNCs Changing Investment Strategies in the Latin American Manufacturing Sector", en *MOLERO, J. (ed.): Technological Innovation, multinational corporations and new international competitiveness. The case of intermediate countries*, pp. 293-312, Harwood Academic.
- CHUDNOVSKY, D (coordinador) (2001): *El boom de la inversión extranjera directa en el Mercosur*, S. XXI Argentina Editores y Red de Investigaciones Económicas del Mercosur, Buenos Aires.
- CHUDNOVSKY, D.; LÓPEZ, A. (2002): "Estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina delos años 1990", *Revista de la CEPAL*, N° 76, Abril 2002, pp. 161-177
- ___ (2001): *La transnacionalización de la economía argentina*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina.
- CIEN (1992): *La economía informal en Guatemala*, Guatemala.
- CIEN/USAID/BID (1999): *Infraestructuras para el tercer milenio*, Guatemala
- CITGUA (1991): *La maquila en Guatemala*, México, D.F.
- CLINE, W. R. (1982): "Can the East Asian model of development be generalized?", *World Development*, vol. 10, pp. 81-90.
- CNEE (2002): *Informe de Gestión 1997-2002*, Guatemala.
- ___ (1999): "Normas Técnicas del Servicio de Distribución", *Resolución CNEE N° 09-99*, Guatemala.
- CNUET (1989): *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial: tendencias y perspectivas*, NN.UU., Nueva York.
- CNUET (1988): *Transnational Corporations in World Developmen. Trends and Prospects*, Nueva York.
- COASE, R.H. (1937): *La empresa, el mercado y la ley*, Alianza Editorial, Madrid (1994).
- COHEN, R.B. (coord) (1982): *Stephen H. Hymer. La compañía multinacional. Un enfoque radical*, H. Blume Ediciones, Madrid.
- CONSUMERS INTERNATIONAL (1997): *América Latina. Electricidad, Comunicaciones y Agua Potable. La perspectiva de los consumidores*, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Santiago de Chile.
- CORAL, I. (2002): *Ligazones eléctricas internacionales. Hacia una estrategia para propulsar su implantación*, BID, Washington, D.C.

- COVIELLO, M. (1998): *Financiamiento y regulación de las fuentes de energía renovables: el caso de la geotermia*, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n° 13, Santiago de Chile.
- CYPHER, J.M. (1979): "The internationalization of capital and the transformation of social formations: a critique of the Monthly Review School", *The Review of Radical Political Economics* n° 11, 4, pp. 33-49.
- DE MELLO, L. R. (1999): "Foreign direct investment-led growth: evidence from time series and panel data", *Oxford Economic Papers*, vol. 51, pp. 133-151.
- DÉNIZ, J. A. (2002): "América Latina: reestructuración productiva y cambios sociales", en Palazuelos, E. y Vara, M.J. (coord.), *Grandes áreas de la economía mundial*, Ariel, Madrid
- DERAS, J. C.; QUINTANA, S. M. ; TORRES, J. R. (2000): *La industria maquiladora en El Salvador*, Banco Central de Reserva de El Salvador, Gerencia Internacional y Gerencia de Política Monetaria.
- DICKEN, P. (1998): *Global Shift. Transforming the world economy*, PCP, Reino Unido.
- DICKERSON, K.G. (1999): *Textiles and apparel in the global economy*, Prentice-Hall, Reino Unido, 3ª Edición (1991).
- DIVAS VALENZUELA, H. O. (1995): "¿Se produjo un agravamiento en el desajuste social como efecto de las medidas preparatorias de un programa de ajuste estructural en Guatemala durante el periodo 1986-1991?", *Tesis de Licenciatura*, Universidad San Carlos de Guatemala.
- DODERO, L. (1996): "La inversión extranjera en los países en desarrollo", *Información Comercial Española*, n° 755, julio 1996, pp. 95-106.
- DUNNING, J.H. (2000): "Assessing the cost and benefits of foreign direct investment: some theoretical considerations", en ARTISIEN-MAKSIMENKO, P. (ed.), *Multinationals in Eastern Europe*, Macmillan, Londres.
- ___ (1995): "Revisión del paradigma ecléctico en una época de capitalismo de alianzas", *Economía industrial*, n° 305, pp. 15-32.
- ___ (1994): "Re-evaluating the benefits of foreign direct investment", *Transnational Corporations*, vol. 3, n° 1, pp. 23-51.
- ___ (1992): *Multinational enterprises and the global economy*, Addison-Wesley, Reino Unido.
- ___ (1981): *International Production and the Multinational Enterprise*, Allen and Unwin, London.
- ___ (1979): "Explaining changing patterns of international production: in defence of the eclectic theory", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, volumen 41, noviembre 1979, pp 269-293.
- DUNNING, John H. (editor) (1998): *Globalization, Trade and Foreign Direct Investment*, Pergamon.

- DUNNING, J. H. and NARULA, R. (ed.) (1996): *Foreign direct investments and governments. Catalysts for economic restructuring*, Routledge studies in international business and the world economy, Londres
- DUNNING, J. H.; RUGMAN, A. M. (1985): "The influence of Hymer's dissertation on the theory of foreign direct investment", *The American Economic Review*, vol. 75, n° 2, pp. 228-232.
- DURÁN, J. J. (1999): *Multinacionales españolas en Iberoamérica. Valor estratégico*, Ediciones Pirámide.
- ___ (1996): *Multinacionales españolas I. Algunos casos relevantes*, Editorial Pirámide, Madrid.
- ___ (1994): "Factores de competitividad en los procesos de internacionalización de la empresa", *Información Comercial Española*, n° 735, noviembre, pp. 21-41.
- ___ (1984): "Configuración de una teoría económica de la empresa multinacional", *Información Comercial Española*, n° 616, diciembre, pp. 9-26.
- DUSSEL, E. (coord.) (2001): *Claroscuros. Integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, CEPAL, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y Editorial Jus, México.
- DUSSEL, E. (2001): *Un análisis de la competitividad de las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica utilizando los programas y la metodología CAN y MAGIC*, Serie estudios y perspectivas, CEPAL.
- EATWELL, J.; TAYLOR, L. (2000): *Global finance at risk. The case for international regulation*, Polity Press/Blackwell Publishers, Reino Unido.
- EEGSA (2000): *Informe Anual 1999*, Guatemala
- EHRENREICH, B.; FUENTES, A. (1981): *Women in the global factory*, South End Press, Boston.
- ELSTER, J. (1989): *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Editorial Gedisa, Barcelona, 1996.
- ESCOBAR, A. (1995): "El desarrollo sostenible: diálogo de discursos", en *Ecología Política*, n° 9, pp. 7-25.
- ESTAY, J.; GIRÓN, A.; MARTÍNEZ, O. (coordinadores) (1999): *La globalización de la economía mundial. Principales dimensiones en el umbral del siglo XXI*, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México.
- ESTEVA, G. (1996): "Desarrollo", en Sachs, W. (ed.): *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, Lima, Proyecto andino de tecnologías campesinas: pp. 52-78 (1990).
- EVANS, P. (1977): "Direct Investment and Industrial Concentration", *Journal of Development Studies*, vol. 13 (4), pp. 373-386.

- FAJNZYLBER, F. (1991): "Inserción internacional e innovación institucional", *Revista de la CEPAL*, N° 44, agosto, pp. 149-178.
- FAZELI, R. (1999): "Alternative Perspectives on International Competitiveness", *Review of Radical Political Economics*, vol 31, n° 3, pp. 91-100.
- FAZZIO, H. (2000): *La transnacionalización de la economía chilena*, LOM, Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ DE LA BUELGA, L.; ONTIVEROS, E.; ROJAS, A. (Directores) (1994): *El sector eléctrico del año 2000*, Civitas, Madrid.
- FERNÁNDEZ-CUESTA, N. (1997): "La liberalización del sistema eléctrico español. ¿Por qué, cómo, para qué?", *Economía Industrial*, n° 316, IV, pp. 61-68.
- FERNÁNDEZ-KELLY, M. P. (1983): *For we are sold, I and my People?*, Center for US-Mexican Studies, University of California y Centre de Estudios Fronterizos del Norte de México, State University of New York Press, Albany.
- FERNÁNDEZ-PACHECO, J. (ed.) (2001): *Enhebrando el hilo: mujeres trabajadoras de la maquila en América Central*, OIT.
- FIELDHOUSE, David (1986): "A New Imperial System? The Role of the Multinational Corporations Reconsidered", en MOMMSEN, W. J.; OSTERHAMMEL, J. (ed.): *Imperialism and After. Continuities and Discontinuities*, Allen & Unwin, London, pp. 225-240.
- FITZGERALD, V. (2000): "La seguridad en las finanzas internacionales", en ALONSO, J.A. Y FRERES, Ch.(eds.), *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*, AECI/ICEI/UIMP/CIVITAS.
- FMI (1995): *Foreign Direct Investment in the World Economy*, Washington.
- FRÖBEL, F.; HEINRICHS, J.; KREYE, O. (1980): *La nueva división Internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, Siglo XXI, Madrid (1977).
- FUENTES, J.A. (1999): *Apertura y empleo en Guatemala*, Cuadernos de desarrollo humano, NN.UU., Guatemala.
- ___ (1996): "The Systemic Weakness of Guatemala's Competitiveness", en BUITELAAR, R. y VAN DIJCK, P., *Latin America's new insertion in the world economy. Towards systemic competitiveness in small economies*, Editorial MacMillan. Reino Unido.
- FUENTES, J. A.; (1993): *Reflexiones sobre Centroamérica en el contexto de la transformación productiva con equidad en América Latina*, ASIES, Guatemala
- FUNDACIÓN SOLAR/BID (2002): *Sustainability of Power Sector Reform in Latin America. The Reform in Guatemala*, Working Paper, Wasington, D.C.
- GARCÍA AÑOBEROS, J. (1987): *La Reforma agraria de Arbenz en Guatemala*, Ediciones Cultura Hispánica. Madrid.

- GARCÍA-CANAL, E; LÓPEZ-DUARTE, C (1998): "La estructura de propiedad de la inversión directa en el exterior", *Investigaciones económicas*, vol. XXII (1), pp. 19-44.
- GECA (2001): *Central Térmica de Santo Tomás. Dossier de Inversión*, Guatemala.
- GEREFFI, G. (2000): "The transformation of the North American apparel industry: Is NAFTA a curse or a blessing?", *Documentos de la CEPAL, serie Desarrollo Productivo, n° 84*, Santiago de Chile.
- ___ (1991): *Manufacturing Miracles. Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton University Press, New Jersey, pp. 3-31.
- GHUNG, W. (2001): "Identifying technology transfer in foreign direct investment: influence of industry conditions and investing firms motives", *Journal of International Business Studies*, 32, 2 (Second Quarter 2001), pp. 211-229.
- GIMENO, J. C.: (2000): "El desarrollo en Guatemala: posibilidades y límites tras la firma del Acuerdo sobre Identidades y Derechos de los Pueblos Indígenas", en CASAUS, M.: *Guatemala hoy: reflexiones y perspectivas interdisciplinarias*, Ediciones UAM, pp. 67-97.
- GIMENO, J.C.; MONREAL, P. (1999): *La controversia del desarrollo. Críticas desde la antropología*, Los libros de la catarata, Madrid
- GIRMA, S.; GREENAWAY, D.; WAKELIN, K. (2001): "Who benefits from foreign direct investment in the UK?", *Scottish Journal of Political Economy*, vol 48, n° 2, pp. 119-133
- GITLI, E. (2000): *La inversión directa mexicana en Centroamérica. Eslabonamientos productivos y transferencia de tecnología*, Universidad Autónoma Metropolitana y Centro Internacional de Política Económica, México
- GITLI, E.; MURILLO, C. (2001): *La diferencia entre tener o no un acuerdo de inversiones con Estados Unidos*, Centro Internacional de Política Económica Para el Desarrollo Sostenible (CINPE).
- GITLI, E; MURILLO, C. (2001): *El futuro de las negociaciones sobre inversiones y ambiente*, CINPE-CIPMA-GTES-FORD, Costa Rica
- GLASS, A.J.; SAGGI, K. (1999): *Multinational Firms and Technology Transfer*, Documento de trabajo, Departments of Economics, Ohio State University; Department of Economics, Southern Methodist University and the World Bank.
- GOBIERNO DE GUATEMALA y UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA (1996): "Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria", *Acuerdos de Paz*, Guatemala, Firmado en México, D.F., 6 de mayo de 1996.
- GOLDIN, L. R. (1997): *Fabricando identidades: Mayas y ladinos en la producción industrial*, 2º Congreso de Estudios Mayas, IDIES-URL, Guatemala
- GONZÁLEZ DAVISON, F. (): *Guatemala: 1500-1970. Reflexiones sobre su desarrollo histórico*, Ed. Universitaria de Guatemala.

- GONZÁLEZ, S.; RUIZ, L.; VELASCO, L.; WOO, O. (comp.) (1995): *Mujeres, migración y maquila en la frontera norte*, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- GRAHAM, E. M. (1992): "Los determinantes de la inversión extranjera directa: teorías alternativas y evidencia internacional", *Moneda y crédito*, nº 194, pp. 13-49.
- GRATHWOHL, M. (1982): *World Energy Supply. Resources, Technologies, Perspectives*, Walter de Gruyter, Berlin.
- GROSSE, Robert (1989): *Multinationals in Latin America.*, Rotledge, London.
- GUERRA-BORGES, A. (2001): "Factores determinantes de la inversión extranjera: introducción a una teoría inexistente", *Comercio Exterior*, vol. 51, nº 9, México.
- GUERRERO, D. (1995): *Competitividad: teoría y política.*, Ariel Economía, Madrid.
- GUZMAN, L. (1984): *La industria de la maquila y la explotación de la fuerza de trabajo de la mujer: el caso de Costa Rica*, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, pp. 163-176.
- HANSEN, H. (1998): "Technological options for power generation", *The Energy Journal*, vol. 19, nº 2, pp. 63-87, Cambridge.
- HANSON, G. H. (2001): *Should Countries Promote Foreign Direct Investment?.*, G-24 Discussion Paper Series, nº 9, UNCTAD/Center for International Development Harvard University.
- HARAWAY, D.J. (1995): *Ciencia, cyborgs, mujeres: la reinención de la naturaleza*, Madrid, Cátedra, Valencia, Instituto de la Mujer, D.L.
- HENNART, J. F. (1982): *A Theory of Multinational Enterprise*, Ann Arbor. The University of Michigan Press.
- HIRST, Paul and THOMPSON, Grahame (1996): *Globalization in Question.*, Polity Press, Reino Unido.
- HOLLIS, M. (1998): *Filosofía de las ciencias sociales. Una introducción*, Ariel Sociología, Madrid.
- HONGLIN, K. (2001): "Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth? Evidence from East Asia and Latin America", *Contemporary Economic Policy*, vol. 19, nº 2, pp. 175-185.
- HOOD, N.; YOUNG, S (ed.) (2000): *The globalization of multinational enterprise activity and economic development*, Macmillan Press, Londres
- HOOD, N.; YOUNG, S. (1979): *The economics of multinational enterprise.*, Longman, London
- HUBERT, F; PAIN, N (2001): "Inward investment and technical progress in the United Kingdom Manufacturing sector", *Scottish Journal of Political Economy*, vol 48, nº 2, pp. 134-147.

- HUMAN RIGHTS WATCH (2002): *Del hogar a la fábrica. Discriminación en la fuerza laboral guatemalteca*, Informes, www.hrw.org/spanish/informes/2002/guatemala7.html
- HYMER, S. H. (1976): *The international operations of national firms: a study of direct foreign investment*, The MIT Press, EEUU.
- ___ (1972): *Empresas multinacionales: la internacionalización del capital*, Ediciones Periferia, Buenos Aires.
- IBERENER (2001): *Memoria anual, 2000*, Madrid.
- IDAE (2001): "Eficiencia energética y Energías renovables", *Boletín IDAE*, nº 3, Junio 2001, Madrid.
- ___ (2000): *Impactos ambientales de la producción eléctrica. Análisis de ciclo de vida de ocho tecnologías de generación eléctrica*, Madrid.
- IDC (2000): "Benchmarking del cluster de maquila", *Informe de consultoría*, Guatemala
- ___ (1999): "La Energía eléctrica en Guatemala", *Informe de consultoría* para la Asociación Nacional de Generadores, Guatemala.
- ___ (1996): "Diagnóstico del sector maquila en Guatemala: la competitividad del sector", *Informe de consultoría*, Guatemala.
- IEA (2001): *Electricity information 2001*, OECD/IEA, París.
- ___ (2000): *Energy Balances of Non-OECD Countries*, París
- IEPALA (1980): *Guatemala: Un futuro próximo*, Ed. IEPALA. Madrid.
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (1997): *Foreign Direct Investment*, Washington, DC.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES (1998): *Guatemala: Política Económica y pobreza. El impacto de la política económica en la pobreza durante el periodo 1950-1997*, Serie Economía. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.
- INCAE (1996): *La atracción de inversión productiva a Centroamérica*, Costa Rica.
- INCAE/HIID (1999): *Centroamérica en el siglo XXI. Una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible*, Costa Rica.
- INCAP/OPS (2000): "Informe sobre la situación del sector agroindustrial de frutas, hortalizas y harina de maíz de Guatemala y estrategia de implementación de conglomerados", *Consultoría sobre potencialidades del sector agroindustrial en Guatemala e identificación de áreas de producción y productos principales a nivel nacional*. Presentado al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación por la Unidad de Agroindustria y Tecnología de Alimentos, Guatemala febrero del 2000.
- INDE (1999): *El sector eléctrico en Guatemala*, Gerencia de planificación, Guatemala
- ___ (1999): *Informe estadístico 1998*, Guatemala

- INFORPRESS CENTROAMERICANA (2000): *La inversión extranjera directa en Guatemala*, Mimeo, Guatemala
- ___ (2000): "Maquila and privatizations boost foreign direct investment during 1990s", *Central American Report*, 7 Abril, vol. XXXVII, nº 14.
- JACQUEMIN, A. (1982): *Economía Industrial. Estructuras de mercado y estrategias europeas de empresa*, Editorial Hispano Europea, S.A., Barcelona.
- JENKINS, R. (1989): *Transnational corporations and uneven development: the internationalization of capital and the third world*, Meuthen, London and New York.
- JOSKOW, P. L. (1998): "Electricity sectors in transition", *The Energy Journal*, vol. 19, nº 2 pp. 25-52, Cambridge.
- ___ (1997): "Restructuring, Competition and Regulatory Reform in the U.S. Electricity Sector", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, nº 3, pp. 119-138.
- KATZ, J.; MORTIMORE, M.; VERGARA, S. (2001): *La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina*, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales. División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile.
- KENEDY & DONKIN (1998): *Report on Distribution System Investment Requirements*, Informe de consultoría, Guatemala.
- KOGUT, B.; ZANDER, U. (1993): "Knowledge of the firm and the evolutionary theory of the multinational corporation", *Journal of International Business Studies*, 4º Trimestre
- KORNIS, M. (2002): "Challenges in the era of globalization and the US-Caribbean relationship", *International Economic Review*, Septiembre-Octubre, pp. 7-12
- KOZUL-WRIGHT, R.; ROWTHORN, R (1998): *Transnational Corporations and the Global Economy*, World Institute for Development Economics Research, The United Nations University, Helsinki.
- KUHN, T. S. (1971): *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- KURY, A. (1995): "Tecnología, comercio mundial e inversión extranjera directa en la era de la globalización", *Información Comercial Española*, nº 743, julio, pp. 151-170.
- KUWAYAMA, M. (1996): "La inserción de América Latina en la economía internacional de cara al siglo XXI", *Síntesis*, nº 25, pp. 67-74
- LALL, S. Y STREETEN, P. (1977): *Foreign Investment, transnationals and developing countries*, UNWIN BROTHERS LTD, Londres.
- LANDAU, A. (1999): *Redrawing the global economy. Elements of integration and fragmentation*, Palgrave, Nueva York

- LANDSBERG, H. H. (1979): *Energy, the next twenty years*, Ballinger Publishing Company, Massachussets.
- LARRAIN, Felipe (1997): "El retorno de los capitales a América Latina en la década de los 90", *Cuadernos de Economía*, nº 103, diciembre 1997, pp. 267-275, Santiago de Chile
- LASHERAS, M. A. (1999): *La regulación económica de los servicios públicos*, Ariel Economía, Madrid.
- LEFF, E. (comp.) (1994): *Ciencias sociales y formación ambiental*, Editorial Gedisa, Barcelona
- LEYS, C (1986): "Conflict and convergence in development theory", en MOMMSEN, W. J.; OSTERHAMMEL, J. (ed.): *Imperialism and After. Continuities and Discontinuities*, Allen & Unwin, London, pp. 315-324
- LOREDO FERNÁNDEZ, E; SUÁREZ SERRANO, E (1997): "La internacionalización de las empresas eléctricas españolas", *Información Comercial Española*, nº 761, Abril 1997, pp. 100-108.
- LOWE, N.; KENNEY, M. (1999): "Foreign Investment and the Global Geography of Production: Why the Mexican Consumer Electronics Industry Failed", *World Development*, vol 27, nº 8, pp. 1427-1443.
- MAESTRE, Juan (1969): *Guatemala: Subdesarrollo y Violencia*, IEPALA. Madrid
- MAGDOFF, H. ; SWEEZY , P (1969): "Notes on the multinational corporation", *Monthly Review*, 21, 5 y 6.
- MARINHO, L. C. (1989): *La cepal y las concepciones del desarrollo en América Latina*, Mimeo.
- ___ (1981): "Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina", *Revista de la CEPAL*, nº 14, pp. 9-34.
- MARKUSEN, J. R.; MASKUS, K. E. (1999): "Discriminating among alternatives theories of the multinational enterprise", *Working Paper 7164*, National Bureau of Economic Research, EEUU.
- MARTÍNEZ, A.; LÓPEZ, F.; FERNÁNDEZ, M.; TEJERINA, F. (2001): *Internacionalización de la empresa y elección del modo de entrada en los mercados exteriores. Un enfoque Institucional*, SEPTEM Ediciones, Oviedo.
- MARTÍNEZ, A. (1993): "La naturaleza de la empresa multinacional", *Información Comercial Española*, nº 724, pp. 151-167
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel (2000): *Economía política de la globalización*, Ariel Economía, Barcelona.
- ___ (1983): "La internacionalización del capital", en Reyes, R. (ed.): *Cien años después de Marx*, Akal Universitaria.

- __ (1979): *Capitalismo extranjero en España*, Editorial Cupsa, Madrid.
- MARTÍNEZ ORTIZ, A. (1996): *Inversión extranjera directa y otras formas de financiamiento*, Universidad Nacional de Colombia. Santafé de Bogotá.
 - MARTINI, G. (2001): *De la regulación a la desregulación del mercado laboral: el impacto socioeconómico de la flexibilización en el sector textil chileno*, Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Sociología I: Cambio Social, Universidad Complutense de Madrid.
 - MARX, K. (1867): *El capital, Libro I: El proceso de producción del capital*, Siglo XXI, 3 vols., México, Buenos Aires, Madrid, 1975.
 - MÁTTAR, J.; MORENO-BRID, J.C., PERES, W. (2002): *Foreign Investment in México after Economic Reform*, Serie Estudios y Perspectivas, n° 10, CEPAL, México.
 - MCCLEARY, R. (1999): *Imponiendo la democracia: las elites guatemaltecas y el fin del conflicto armado*, Artemis Edinter, Guatemala.
 - MEDLOCK, K.B.; SOLIGO, R. (2001): "Economic development and end-use energy demand", *The Energy Journal*, Vol. 22, n° 2, pp. 77-93.
 - MENÉNDEZ, E. (1997): *Las energías renovables. Un enfoque político-ecológico*, Los libros de la catarata, Madrid.
 - MENGUZZATO, M. y RENAU, J. J. (1995): Estrategia de empresa y teoría de los costes de transacción, *Información comercial española*, n° 746, pp. 7-21
 - MEYER, K. E. (2001): "Institutions, Transaction Costs and Entry Mode Choice in Eastern Europe", *Journal of International Business Studies*, 32, 2 (Second Quarter 2001), pp. 357-367.
 - MICHALET, (1989): *Le phénomène de multinationalisation*, Paris.
 - MIES, M. (1994): *Patriarchy and Accumulation on a World Scale: Women in the International Division of Labour*, ZedBooks, London.
 - MILLAN, J.; LORA, E.; MICCO, A. (2001): "Sustainability of the Electricity Sector Reforms in Latin America", BID, *Departamento de Investigación. Preparado para el Seminario: "Towards Competitiveness: The Institutional Path"*, Santiago de Chile.
 - MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (2001): *Plan indicativo del subsector eléctrico*, Guatemala.
 - MOLERO, J y BUESA, M (1992): "La expansión internacional de la empresa española: posibilidades y limitaciones hacia Iberoamérica", *Economía Industrial*, n° 283, enero-febrero.
 - MONTENEGRO, M. y MORFÍN, A. (2000): *Gestión del patrimonio del Estado*, Colección Educación Fiscal, FLACSO, Guatemala
 - MONZÓN, A. S. (1992): "Condiciones de vida de la mujer asalariada en las plantas maquiladoras de confección. Área metropolitana de Guatemala", *Tesis de Licenciatura*, Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos, Guatemala.

- MORENO, L; RODRÍGUEZ, D (1998): "Efectos de la inversión extranjera directa en los flujos comerciales de las empresas", *Investigaciones económicas*, mayo, 22 (2), pp. 179-199.
- MORTIMORE, M. (2000): "Corporate Strategies for FDI in the Context of Latin America's New Economic Model", *World Development*, vol 28, n° 9, pp. 1611-1626.
- MORTIMORE, Michael (1999): "Industrialización a base de confecciones en la cuenca del Caribe: ¿un tejido raído?", *Revista de la CEPAL*, n° 67, Abril 1999. Santiago de Chile.
- MORTIMORE, M (1993): "Las transnacionales y la industria en los países en desarrollo", *Revista de la CEPAL*, n° 51, Diciembre, pp. 15-36.
- MORTIMORE, M.; ZAMORA, R. (1998): *La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir en Costa Rica*, Santiago de Chile, CEPAL
- MORTIMORE, M. y PERES, W. (2001): "La competitividad internacional de América Latina y el Caribe: las dimensiones empresarial y sectorial", *Seminario sobre "Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico"*, Santiago de Chile, 15 marzo 2001.
- MOSLEY, P (2000): "El FMI después de la crisis asiática: Méritos y limitaciones en el papel de "compañero en el desarrollo a largo plazo", en ALONSO, J.A. Y FRERES, Ch.(eds.), *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*, AECI/ICEI/UIMP/CIVITAS.
- MUÑOZ, M. (1999): *La inversión directa extranjera en España: Factores determinantes*, Editorial Civitas, Madrid.
- NAKICENOVIC, N.; GRUBLER, A.; MCDONALD, A. (1998): *Global Energy Perspectives*, Cambridge U. P., Reino Unido
- NEWBERY, D. M. (2001): *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*, The Mit Press, Massachusetts/Cambridge.
- NN. UU. (2001): *Guatemala: El financiamiento del desarrollo humano*, Guatemala.
- ___ (2000): *Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano*, Guatemala.
- ___ (1999): *Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano*, Guatemala.
- ___ (1998): *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, Guatemala.
- ___ (1973): *Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial*, Nueva York.
- NORTH, D. C. Y WALLIS, J. J. (1994): "Integrating Institutional Change and Technical Change in Economic History. A transaction Cost Approach", *Journal of Institutional and Theoretical Economies*, n° 150 (4), pp. 609-624.
- OCDE (1985): *Structural adjustment and multinational enterprise*.
- OIT (1997): "La industria de la maquila en Centroamérica", *Informe para el Seminario Subregional de Empleadores de Centroamérica y República Dominicana*, Guatemala, 21-22 Abril 1997.
- OLLE, W; SCHOELLER, W (1982): "Direct Investment and Monopoly Theories of Imperialism", *Capital and Class*, 16, pp. 41-60

- OMC (2001): *Estadística De comercio internacional*, Ginebra.
- ___ (1996): *Informe anual. Capítulo especial: comercio e inversión extranjera directa*, Ginebra.
- ONUDI (1979): *La industria mundial desde 1960: progresos y perspectivas. Volumen especial del Estudio del Desarrollo Industrial preparado para la Tercera Conferencia General de la ONUDI*, Nueva York.
- ___ (2001): *International Yearbook of Industrial Statistics 2001*, New York.
- OTEXA (2002): *Trade and Development Act, 2000*, <http://otexa.ita.doc.gov/agoa-cbtpa/>
- PALAZUELOS, E. (2000): *Contenido y método de la economía. El análisis de la economía mundial*, Akal, Madrid.
- PALAZUELOS, E. (1998): *La globalización financiera. La internacionalización del capital financiero a finales del siglo XX*, Editorial Síntesis.
- PALAZUELOS, E (Coor) (1988): *Dinámica capitalista y crisis actual*, Akal Universitaria, Madrid.
- PALLOIX, Ch. (1978): *La internacionalización del capital*, H. Blume Ediciones, Madrid.
- ___ (1975): *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, Siglo XXI, Madrid.
- PALMA, Gabriel (1987): "*Dependencia y desarrollo: una visión crítica*", en SEERS, Dudley (comp): *La teoría de la dependencia (una revaluación crítica)*, FCE, México, pp. 21-89.
- PASINETTI, L. (1985): *Cambio estructural y crecimiento económico*, Pirámide. Barcelona. (Introducción, pp. 17-39).
- PAZ ANTOLÍN, M. J. (2000): "Crecimiento y desarrollo: la estructura económica guatemalteca en el periodo reciente", *Documento de trabajo 2001-16*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
- PAZ ANTOLÍN, M.J.; PÉREZ OROZCO, A. (2003): "El Empleo femenino en la maquiladora textil en Guatemala y las transformaciones en las relaciones de género", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, vol. 27 (2), Costa Rica.
- PELUPESSY, W. (Editor) (1989): *La economía agroexportadora en Centroamerica: crecimiento y adversidad*, FLACSO, Costa Rica.
- PEÑA, F. (1998): *Estrategias femeninas ante la pobreza. El trabajo domiciliario en la elaboración de prendas de vestir*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.
- PÉREZ ARRIAGA, J. I. (1997): "Fundamentos teóricos de la nueva regulación eléctrica", *Economía Industrial*, nº 316, IV, pp. 27-42
- PÉREZ ARRIAGA, J.I.; MESEGUER, C. (1997): "Mercados competitivos de generación: formación de precios y garantía de suministro", *Hacienda Pública Española*, nº 139, pp. 107-121, Madrid.
- PÉREZ OROZCO, A. (2002): "Hacia una economía feminista de la sospecha", *Ponencia presentada en las VII Jornadas de Economía Crítica*, Valladolid febrero 2002.

- PÉREZ SÁINZ, J. P. (1996): "Maquila y trabajo en Centroamérica", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 2, n° 2, pp. 29-48
- PÉREZ SÁINZ, J. P. y CASTELLANOS DE PONCIANO, E. (1991): *Mujeres y Empleo en Ciudad de Guatemala*, FLACSO, Guatemala.
- PERROUX, F (1984): *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*, Serbal/UNESCO.
- PETERSEN, Kurt (1992): *The maquiladora revolution in Guatemala*, Occasional Paper Series 2, Orivelle H. Schell, Jr. Center for International Human Rights ay Yale Law School.
- PIEDRASANTA, R.; SAGASTUME, C. (1996): *La electrificación en Guatemala: análisis de los proyectos de ley presentados al Organismo Legislativo*, CEUR/USAC, Guatemala.
- PINTO, A. (1980): *La internacionalización de la economía mundial. Una visión latinoamericana*, Edición Cultura Hispánica.
- PISTONESI, H. (2000): "Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma", *Serie Recursos Naturales e Infraestructura n° 10*, Santiago de Chile.
- PITELIS, Ch (1991): *Markets and Non-Markets Hierarchies*, Basil Blackwell.
- ___ (1989): "The Transnational Corporation: A Synthesis", *Review of Radical Political Economics*, vol. 21 (4), p. 1-11.
- PITELIS, Ch.; SUDGEN, R. (1991): *The nature of the transnational firm*, Routledge, London.
- ___ (1986): "The separation of ownership and control in the theory of the firm", *International Journal of Industrial Organization*, vol 4, pp. 69-86.
- POITEVIN, R. (1977): *El proceso de industrialización en Guatemala*, EDUCA, Costa Rica.
- POLANYI, K. (1944): *La gran transformación*, La piqueta/Endymion 1989.
- POLLIT, M. G. (1997): "The Impact of Liberalization on the Performance of the Electricity Supply Industry: An International Survey", *The Journal of Energy Literature*, III.2, pp. 3-31, Oxford Institute for Energy Studies.
- PSPRU (1996): *La red de las privatizaciones. La apuesta de las multinacionales por los Servicios Públicos*, Federación Sindical de Administración Pública de CC. OO., Madrid.
- PUERTO, L. M. (1994): "La internacionalización del capital y la integración económica en el sector energético: el caso de Itaipú 1976-1991", *Tesis doctoral*, Departamento de Economía Aplicada I, Universidad Complutense de Madrid.
- QUIROA, E. (2001): *Jóvenes mujeres mayas trabajadoras de la maquila*, Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres/Organización Regional Interamericana de Trabajadores/Consejo Sindical Danés/Asociación Proyecto Conrado de la Cruz, Guatemala.

- RAMÍREZ, J. M. (1994): "Revolución científico-técnica e internacionalización del capital: el caso de autolatina (1987-1993)", *Tesis doctoral*, Departamento de Economía Aplicada I, Universidad Complutense de Madrid.
- RAVENTOS, P. (1998): "Telecommunications in Central America", *Development Discussion Paper n° 648*, Harvard Institute for International Development, EEUU.
- REDCLIFT, M. (1991): *Sustainable Development. Exploring the contradictions*, Routledge, London.
- REPSOL (varios años): *Memoria Anual*, Madrid.
- REPÚBLICA DE GUATEMALA (1996): *Ley General de Electricidad*, Guatemala.
- REYGADAS, L. (2002): *Ensamblando culturas. Diversidad y conflicto en la globalización de la industria*, Gedisa, Barcelona.
- RIALP I CRIADO, A. (1999): "Los enfoques micro-organizativos de la internacionalización de la empresa: una revisión y síntesis de la literatura", *Información comercial española*, n° 781, pp. 117-128.
- ROBINSON, C (2000): "Energy economists and economic liberalism", *The Energy Journal*, Cambridge, vol 21, n° 2, pp. 1-22.
- RODAS, P. (2001): "Cooperación internacional e inversión extranjera directa en Guatemala: una disección", *Documento de trabajo elaborado para el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano*, Guatemala.
- RODRIGUEZ, O. (1988): *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL, Siglo XXI*, Madrid.
- RODRÍGUEZ, S.; GUERRA-BORGES, A. (1999): *El desarrollo en América Latina y los procesos de integración regional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México DF.
- ROSALES, O. (1988): "Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano", *Revista de la CEPAL.*, N° 34, pp. 19-35.
- ROSHENTAL, G. (1998): "Los desafíos de la globalización para centroamérica", *Revista de la CEPAL*, número extra, octubre 1998, pp. 199-211.
- RUBINSTEIN, J. C. (comp.) (1988): *El Estado Periférico Latinoamericano*, Eudeba, Buenos Aires.
- RUDNICK, H. (1997): *Regulación del sector eléctrico en Chile, Perú y Venezuela*, ILPES/CEPAL Y CAF, Santiago de Chile.
- RUGMAN, A. (1999): "Forty years of the theory of the transnational corporation", *Transnational Corporations*, UNCTAD, vol. 8, n° 2, pp 51-70.
- RUGMAN, A. (editor) (1982): *New Theories of the Multinational Enterprise.*, CROOM HELM, Londres.

- SAFA, H. I. (1981): "Runaway Shops and Female Employment: the Search for Cheap Labor", *Sings*, vol. 7, n° 2, University of Chicago Press.
- SAMAYOA, O. (1999): *La productividad y el empleo agrícola y no agrícola en el área rural*, Cuadernos de Desarrollo Humano, Sistema de Naciones Unidas en Guatemala.
- SÁNCHEZ, F. (1995): "Globalización y reestructuración energética en América Latina", *Revista de la CEPAL*, n° 56, Agosto 1995, pp. 125-136.
- SANNA, F. (1991): "Main developments in the theory of the multinational enterprise: a critical view", *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali*, volume 38, n° 2, pp. 151-168
- SANTA CRUZ, SALAZAR & ASOCIADOS, CONSULTORES EN DESARROLLO EMPRESARIAL, S.A. (1999): *Diagnóstico del subsector frijol en Guatemala. Informe final*, Programa Nacional de Competitividad, Comité Coordinador del Cluster de Agroindustria Alimenticia, Guatemala.
- SAT (Superintendencia de Administración Tributaria) (2000): *Cuantificación del sacrificio fiscal debido a las exenciones impositivas concedidas a las empresas dedicadas a la actividad de maquila*, Guatemala.
- SAUMA, P. y TACSAN, R. (1993): *Propuesta de armonización de las políticas sobre inversión directa extranjera en Centroamérica*, Programa de apoyo al desarrollo y la integración de Centroamerica, BID.
- SAXE-FERNÁNDEZ, J. (1999): *Globalización: crítica a un paradigma*, Plaza & Janés.
- SCHEFFER, M. (1992): *Trading Places. Fashion, Retailers and the Changing Geography of Clothing Production*, Netherland Geographies Studies, Utrecht.
- SCHNEIDER, P. (1989): *Diagnóstico del acontecer económico del país*, CIEN, Guatemala.
- SICHAR, G. (1998): *Guatemala: contrainsurgencia o contra el pueblo. Crónica de una guerra no declarada y una paz firmada.*, Ed. H+H, Madrid.
- SOLANO, L. E. (2000): "Efectos económicos y sociales de la actividad petrolera en la Franja Transversal del Norte y Petén, durante el periodo 1974-1998", *Tesis de Licenciatura*, Universidad de San Carlos, Guatemala.
- STANDING, G (1999): "Global Feminization Through Flexible Labor: A Theme Revisited", *World Development*, Vol. 27, Num. 3, pp. 583-602.
- STRAGE, S. (2001): *La retirada del Estado*, Icaria/Intermón-Oxfam, Barcelona.
- STITCH (2001): *Toward an industry profile: Incide look al Guatemala's maquila bosses*, Mimeo, Guatemala.
- STUMPO, G. (ed.) (1998): *Empresas transnacionales. Procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*, Alianza Editorial y CEPAL, Buenos Aires.

- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE INVERSIONES EXTERIORES (1998): "El Acuerdo Multilateral de Inversiones", *Boletín Económico del ICE*, n° 2580, 6-12 julio, pp 3-11.
- SUN, H. (2001): "Foreign direct investment and regional export performance in China", *Journal of Regional Science*, vol 41, n° 2, pp. 317-336.
- SUNKEL, O y PAZ, P (1970): *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ed. Siglo XXI (1981).
- SUNKEL, O. (comp) (1991): *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, El Trimestre Económico y Fondo de Cultura Económica, México.
- SUTCLIFFE, B. (1995): "Desarrollo frente a ecología", *Ecología Política*, n° 9, pp. 27-48
- SWEZZY, P. M.; MAGDOFF, H; O'CONNOR, J; ADAM, G; VAITSOS, C.; GIRVAN, N. (1974): *Teoría y práctica de la empresa multinacional*, Ediciones Periferia, Buenos Aires.
- SYNEX (1997): "Determinación de tarifas a nivel generación, transmisión y distribución en Guatemala", *Informe de consultoría*, Guatemala.
- TANG, R.Y.W. (1997): *Intrafirm trade and global transfer pricing regulations*, Quorum Books, London
- TEICHOVA, A.; LÉVY-LEBOYER, M.; NUSSBAUM, H (comp) (1990): *Empresas multinacionales, finanzas, mercados y gobiernos en el siglo XX. I. Perspectiva histórica de las empresas multinacionales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (2000): *Country Report: Guatemala*, United Kingdom
- TINOCO, G. Y. (2000): "Principales problemas laborales de las mujeres en las zonas francas y sus formas de tratamiento", *Informe de consultoría de investigación realizada al movimiento de mujeres trabajadoras y desempleadas "María Elena Cuadra"*, Managua, Enero 2000.
- TIROLE, J. (1990): *La teoría de la organización industrial*, Ariel Economía, Madrid.
- TOMÁS, A. y TORREJÓN, M. (2001): "Flexibilidad productiva y organización del trabajo. La industria textil valenciana", *Revista de Sociología del Trabajo*, nueva época, n° 41, invierno 2000-2001, pp. 101-125
- TORRERO, A. (2001): *Internacionalización de las bolsas y de las finanzas. Funcionamiento del patrón oro y de la moneda única europea*, Pirámide, Madrid.
- TREJO, C. (1986): *Investigación sobre inversión extranjera directa en Guatemala*, Sección de Investigaciones econométricas. Departamento de estudios Económicos, Banco de Guatemala.
- U. S. DEPARTMENT OF ENERGY (2000): *Horizontal Market Power in Restructured Electricity Markets*, Office of Economic, Electricity and Natural Gas Analysis, Office of Policy, Washington, DC.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE (1999): *The country comercial guide: Guatemala*, EEUU
- UNCTAD (varios años): *World Investment Report*, Nueva York.

- UNCTAD (1999): *Foreign Portfolio Investment (FPI) and Foreign Direct Investment (FDI): Characteristics, similarities, complementarities and differences, policy implications and development impact*, Commission on Investment, technology and related financial issues, Ginebra.
- UNIÓN FENOSA (2002): *Informe anual 2001*, Madrid.
- USITC (2001): *The impact of the Caribbean Basin Economic Recovery Act. Fifteenth Report 1999-2000*, Oublicación 3447, Septiembre 2001, Wasington DC.
- ___ (2000): *Electric Power Services. Recent Reform in Selected Forign Markets*, Investigación nº 332-411, Publicación 3370, Wasihgton, DC.
- ___ (1999): *Assessment of the Economic Effects on the United States of China´s Accession to the WTO*, Publicación nº 3229, Septiembre 1999, Wasington DC.
- ___ (1999): *Production sharing: use of U.S. components and materials in foreign assembly operations, 1995-1998*, Publicación nº 3265, Washington, DC.
- VALENTÍN, F. (1970): *Evolución Económica de Guatemala. Seminario de Integración Social Guatemalteca*, Editorial José Pineda Ibarra
- VALENZUELA, J. C. (1990): *¿Qué es un patrón de acumulación?*, UNAM, México
- VENTURA, H (2000): *Acciones prioritarias en la industria eléctrica de Guatemala*, Informe presentado por Hugo Ventura de la CEPAL en asesoría para la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República de Guatemala (2-4 Febrero de 2000).
- VERA-VASALLO, A. C. (1996): "La inversión extranjera y el desarrollo comeptitivo en América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, nº 60, diciembre, pp. 129-149.
- VERNON, R. (1966): "International investment and international trade in the product cycle", *Quarterly Journal of Economics*, 80, 2.
- VERNON, R. (1973): *Soberanía en peligro*, Fondo de Cultura Económica.
- VESTEX (2001): *Instructivo: "Ley de Sociedad Comercial para la Cuenca del Caribe (CBTPA)"*, Guatemala.
- VILAS, C. (1999): *Mercado, estado y revoluciones: Centroamérica 1950-1970*, UNAM, México.
- WEC (World Energy Council) (2001a): *Energy Efficiency Policies and Indicators*, London.
- ___ (2001b): *Energy Markets in Transition: The Latin American and Caribbean Experience*, London.
- ___ (2001c): *Energy Technologies for the 21 first Century. Energy Research, Development and Demonstration Expenditure 1985-2000: An International Comparision*, London.
- ___ (2000): *WEC Statement 2000*, London.

- WEEKS, J. (2001): "Falacias de la competencia. Mitos y desajustes en el "tercer mundo", en Arriola, J. Y Guerrero, D. (eds.): *La nueva economía política de la globalización*, Universidad del País Vasco, pp. 173-192.
- WILLIAMSON, J. (ed.) (1990): *Latina American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- WILLIAMSON, O. E. (2000): "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, septiembre, pp. 595-613.
- WILLIAMSON, O. E. (1989): *Las instituciones económicas del capitalismo*, Fondo de Cultura Económica, 1985.
- WILLIAMSON, O. E. Y WINTER S. G. (compiladores) (1996): *La naturaleza de la empresa: orígenes, evolución y desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- WILLMORE, L. (1976): "Direct Foreign Investment in Central American Manufacturing", *World Development*, vol 4, nº 6, pp. 499-517.
- ZEBREGS, Harm (1998): *Can the neoclassical model explain the distribution of foreign direct investment across developing countries?*, IMF Working Paper, African Department.
- ZHANG, K.H. (2001): "Does foreign direct investment promote economic growth? Evidence from East Asia and Latin America", *Contemporary Economic Policy*, vol 19, nº 2, pp. 175-185.

ANEXOS

ANEXO 1. DESCRIPCIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO

Al ser la economía una ciencia social, el estudio y las investigaciones que en este campo se realicen estarán afectadas por las particularidades propias de este campo del conocimiento. Algunas de estas particularidades hacen referencia a la implicación del sujeto que investiga en el objeto estudiado, la práctica imposibilidad de realizar experimentos controlados, la repercusión de la propia investigación en la realidad investigada, la influencia de la ideología, el carácter histórico del objeto de estudio, las dificultades y limitaciones de la información empírica recopilada y de su posterior tratamiento, etc. Centrando la atención en esto último consideramos que para el objeto de estudio planteado, era necesaria la utilización de las dos fuentes básicas de información: cuantitativa y cualitativa. Ambas no han sido consideradas como alternativas sino, por el contrario, complementarias ya que sirven para distintos fines todos ellos necesarios para un análisis como el que se pretender realizar.

La información cuantitativa ha permitido obtener una idea sobre la importancia del fenómeno en cuestión y sobre su evolución a lo largo del tiempo. Por otra parte, este tipo de datos aportan una información descriptiva del fenómeno, siendo insuficientes para la interpretación y comprensión de los procesos. Generalmente la información de tipo cuantitativo ha sido obtenida a través de estadísticas oficiales nacionales o regionales. Sin embargo, dada la escasez y falta de rigor de algunas estadísticas guatemaltecas en ocasiones ha sido necesario elaborar la información cuantitativa a través de entrevistas a expertos.

Esta información ha sido complementada por otra proveniente de entrevistas de distinto tipo (semiabiertas y cerradas) realizadas a los principales actores implicados. La información obtenida de estas entrevistas ha sido fundamental para abordar el análisis de caso permitiendo no sólo describir lo que está pasando sino comprenderlo. Es decir, no pretendíamos obtener información sólo sobre si las tarifas de la luz han aumentado o no, o si lo han hecho las exportaciones de artículos de confección. Este tipo de información puede resultar suficiente para análisis econométricos cuyo objetivo se centre en el establecimiento de una correlación entre las variables. Sin embargo, en esta tesis, el objetivo que se ha planteado es también comprender porqué y cómo se han dado esos efectos. Para conseguir este objetivo la información cualitativa ha sido fundamental. En el caso de la maquila, por ejemplo, la posibilidad de realizar entrevistas a mujeres trabajadoras del sector ha sido muy importante para tratar de aproximar los efectos a aspectos relacionados con las condiciones materiales de vida de la población afectada.

La información cuantitativa y cualitativa ha sido obtenida básicamente en las dos visitas a Guatemala realizadas durante el 2000 (Mayo y Junio) y 2001 (Agosto-Noviembre), así como en una visita a Chile durante la primavera del 2002. Esta última visita tuvo un carácter complementario centrándose sobre toda en el análisis del sector eléctrico en otros países de América Latina para poder contrastar los avances de la tesis y comparar con el caso guatemalteco.

Durante la estancias en Guatemala, las actividades de búsqueda de información se han orientado hacia tres objetivos fundamentales. El primero, obtener información sobre la importancia de la internacionalización del capital en Guatemala y la presencia de ET en la economía. Dada la

ausencia prácticamente total de estadísticas, fue necesario realizar entrevistas sector por sector para poder reconstruir una panorámica general. Para conocer el origen geográfico de las inversiones además de entrevistas a expertos en el sector se utilizó información aportada por una serie de embajadas.

A partir de estos datos se eligieron dos sectores representativos de dos modos de expansión, a priori, diferentes, la industria de la confección y el sector eléctrico. Esta elección se realizó durante el periodo intermedio entre la primera y segunda visita. Por lo que para esta segunda fue posible adelantar criterios sobre las variables en las que analizar el impacto. A partir de este momento, la búsqueda de información se centró en esos dos sectores y en las variables ya mencionadas.

A continuación se presenta una relación de las principales instituciones visitadas y personas entrevistadas:

a) Economía general

- AGEXPRONT (Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales)
- Banco de Guatemala: dirección general de transacciones exteriores, dirección general de balanza de pagos, dirección general estudios económicos.
- CACIF (Asociación de Cámaras Agrícola, Comercial, Industrial y Financiera)
- Instituciones financieras: Bancafé
- INGUAT (Instituto guatemalteco de Turismo)
- Ministerio de Economía e Industria: Programa Nacional de Competitividad y Ventanilla Única de Inversiones.
- Ministerio de Energía y Minas.
- Naciones Unidas: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- Embajadas de Alemania (Cámara guatemalteco-alemana), Corea (KOTRA), EEUU (AMCHAM, Cámara guatemalteco-americana), España, Francia y México.
- SIECA
- Universidades y Centros de estudios: Universidad de San Carlos, Universidad Rafael Landívar, ASIES, AVANCSO, CIEN, INFORPRESS, FLACSO, FUNDESA.

b) Sector textil-confección

- Consejo danés de la LO/FTF: Homero Fuentes (Coordinador de proyecto maquila)
- Han-Soll, Guatemala: Ricardo LEE (Gerente General)
- Shinwon: Sung-Jin Han (Gerente General)
- Camisas Navarra: Carlos Bartolomé (Vice-presidente)
- VESTEX: Carla Caballero (Responsable de la Comisión de Vestuario y Textiles).
- COBERCO, Monitoreo Independiente

- ONGs con proyectos sobre maquila: GRUFEPROMEFAM, CALDH, Mujeres en Solidaridad.

c) Sector eléctrico

- Ministerio de Medio Ambiente

- Unión Fenosa: Aldo Estuardo García Morales (Gerente General DEOCSA-DEORSA) Carlos García Hernández (Gerente de Inversiones UF Internacional); José Raúl López (Jefe de Trámites y Permisos del PER); Horacio Albín (Director Financiero).

- Rodolfo Alegría Toruño (Asesor legal de la ANG)

- CNEE: Jorge Luis Pérez Rivera (Gerente de normas y control); Fernando Álvarez (Gerente Económico-Financiero)

- AMM: Yury Urbina (Responsable de operación del sistema)

- UNISITRAGUA: Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala

- INDE: Ricardo Velado (Gerente de Electrificación Rural y Obras); Otto Girón (Gerente de Transporte y Control)

- IBERDROLA: Juan Carrasco (Gerente General de GECA, Generadora Eléctrica Centroamericana); Ricardo Mendívil (Director General de COMEGSA)

- ENDESA: Rodolfo Rieznik (Gerente de Proyectos).

- ENRON: Germán Obiols (Gerente de Desarrollo)

- Fundación Solar: Ivan Arzudia:

- STINDE (Sindicato del INDE)

- Sindicato de DEORSA: José Luis Godínez (Secretario General)

ANEXO 2: LEGISLACIÓN SOBRE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

1. LEY DE IED DE GUATEMALA

DECRETO N° 9-98

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, es obligación fundamental del Estado, proteger la formación del capital, el ahorro y la inversión, y crear las condiciones adecuadas para promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

CONSIDERANDO:

Que es necesario fomentar y promover la inversión extranjera con el propósito de que ésta sea fuente de transferencia de tecnología, de generación de empleo, de promoción del proceso de crecimiento y diversificación de la economía del país, para el desarrollo en todos los sectores productivos y el fortalecimiento de la inversión nacional.

CONSIDERANDO:

Que en materia de inversiones, el Estado de Guatemala se ha caracterizado por tener un régimen jurídico que está basado principalmente en la plena equiparación de tratamiento entre los inversores nacionales y los extranjeros, pero que las normas que recogen dicho régimen se encuentran dispersas por lo que se hace conveniente ordenarlas y sistematizarlas en un solo instrumento legal.

CONSIDERANDO:

Que además de sistematizar en un solo cuerpo legal los preceptos relacionados con las inversiones extranjeras, mediante la presente ley también se pretende crear un régimen más favorable para lograr la atracción de capitales extranjeros que efectivamente coadyuven a cumplir con los propósitos mencionados en los considerandos anteriores, eliminando entonces disposiciones legales que contienen limitaciones o restricciones aplicables únicamente a las inversiones extranjeras y que ya no se consideran necesarias o justificables.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala

DECRETA:

La siguiente:

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. Definiciones. Para los efectos de esta ley:

1. Inversión: Significa cualquier actividad destinada a la producción, intermediación o transformación de bienes así como la prestación e intermediación de servicios mediante toda clase de bienes o derechos, siempre que ésta se haya efectuado de conformidad con las leyes y reglamentos respectivos y comprenderá, en particular, aunque no exclusivamente:

Acciones y cuotas sociales y cualquier otra forma de participación, en cualquier proporción, en sociedades constituidas u organizadas de conformidad con la legislación nacional;

Derechos de crédito o cualquier otra prestación que tenga valor económico;

Bienes muebles e inmuebles y demás derechos reales;

Derechos de propiedad intelectual e industrial

Concesiones o derechos similares otorgados por ley o en virtud de un contrato para realizar actividades económicas o comerciales.

2. Inversión Extranjera: Es cualquier clase de inversión que implique toda clase de transferencia de capital a la República de Guatemala proveniente del exterior, efectuada por un inversionista extranjero. Queda comprendido asimismo dentro de este concepto, la reinversión que pudiera hacer el inversionista extranjero en el territorio guatemalteco, de cualquier renta o capital generado en Guatemala a través de su inversión.

3. Inversionista extranjero: Significará la persona o jurídica extranjera, así como entidades extranjeras sin personalidad jurídica, legalmente organizadas de conformidad con la ley del país de su constitución, que realicen una inversión extranjera en el territorio guatemalteco, ya sea directamente o mediante cualquier forma de asociación o contratación con personas individuales o jurídicas guatemaltecas.

4. Capital: Significará toda clase de derechos, bienes y otros activos que tengan un valor económico para el inversionista extranjero.

CAPÍTULO II

TRATAMIENTO A LA INVERSIÓN

ARTÍCULO 2. Normas aplicables. El Estado de Guatemala fomenta y promueve la inversión extranjera. El inversionista extranjero y su inversión se regulan principalmente por lo preceptuado en esta ley. Si la inversión extranjera se realiza en un sector de la economía nacional en el que exista una ley de carácter especial, el inversionista extranjero deberá observar también los preceptos de la misma. Asimismo, el inversionista extranjero queda sujeto a todos los preceptos legales de observancia general en el territorio de la República de Guatemala y gozará de los mismos derechos y de los medios de ejercerlos que las leyes otorgan a los inversores guatemaltecos.

ARTÍCULO 3. Plena equiparación. Se reconoce al inversionista extranjero el mismo tratamiento que el otorgado a los inversores nacionales en el desarrollo de sus actividades económicas y, por ende, goza de igualdad de condiciones frente a los inversionistas nacionales. Queda prohibido todo acto discriminatorio en contra de un inversionista extranjero o su inversión. Asimismo la presente ley deberá aplicarse por igual a toda inversión extranjera,

independientemente del país de donde provenga. Únicamente se exceptúa de todo lo anterior las limitaciones establecidas en la Constitución Política, en las leyes que rigen determinadas actividades económicas en forma específica, así como el tratamiento que pudiera darse a ciertas inversiones extranjeras derivado de obligaciones adquiridas por el Estado de Guatemala en tratados o convenios que tiendan a establecer uniones aduaneras y económicas, mercados comunes o áreas de libre comercio.

ARTÍCULO 4. Participación. El inversionista extranjero puede participar en el desarrollo de cualquier actividad económica lícita en el país, así como en cualquier proporción en el capital social de sociedades lucrativas organizadas de conformidad con la legislación guatemalteca. Se exceptúa de lo anterior únicamente cualquier requerimiento sobre capital social que debe ser aportado por personas individuales o jurídicas guatemaltecas, de conformidad con una ley que se aplique especialmente para el desarrollo de una actividad económica. Ningún funcionario ni empleado público podrá exigir el cumplimiento de requerimiento, condición o requisito alguno que no esté expresamente ordenado en ley.

CAPÍTULO III

GARANTÍAS Y DERECHOS

ARTÍCULO 5. Propiedad privada. Se reconoce al inversionista extranjero el pleno derecho, uso, goce, disfrute y dominio de la propiedad sobre su inversión quedando sujeto únicamente a las mismas obligaciones y limitaciones que la Constitución Política y las leyes de la República impongan a los guatemaltecos.

ARTÍCULO 6. Expropiación. El Estado no podrá expropiar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista extranjero, ni adoptar medida alguna equivalente a la expropiación de esa inversión salvo que sea por causa de utilidad colectiva, beneficio social o interés social debidamente comprobados.

Cualquier medida tendiente a una expropiación de una inversión deberá realizarse en todos los casos, sobre bases no discriminatorias, con apego al principio de legalidad y mediante indemnización previa y efectiva, salvo las excepciones en cuanto a indemnización previa previstas en la Constitución Política de la República de Guatemala.

ARTÍCULO 7. Libertad de comercio. Se protege plenamente la importación y exportación de bienes y servicios de lícito comercio y los necesarios para el adecuado desarrollo de las actividades del inversionista extranjero en el país, debiendo observarse las normas legales y reglamentarias aplicables a los guatemaltecos en esta materia. De acuerdo con los compromisos legalmente adquiridos a nivel internacional por el Estado de Guatemala, no podrán imponerse medidas en materia de inversiones que puedan causar efectos de restricción y distorsión de comercio, especialmente el de mercaderías. Igualmente queda prohibida la imposición de cualquier tipo de requisitos de desempeño como condiciones para la instalación o el mantenimiento de una inversión extranjera, tales como forzosamente transferir tecnología o generar determinado número de plazas de trabajo. Se exceptúa de lo anterior lo previsto en leyes laborales sobre la obligatoriedad de contratación de empleados guatemaltecos que no formen parte de la alta dirección de una empresa.

ARTÍCULO 8. Acceso a divisas . El inversionista extranjero goza de libre acceso a la compra y venta de moneda extranjera disponible y a la libre convertibilidad de moneda, de acuerdo a lo prescrito en leyes especiales sobre la materia cambiaria y en igualdad de condiciones con el inversionista nacional. Entre otras el inversionista extranjero podrá libremente realizar:

Transferencias al exterior relacionadas con su capital invertido, o por disolución y liquidación o venta voluntaria de la inversión extranjera;

La remisión de cualquier utilidad o ganancia generada en el territorio nacional;

El pago y remisión de dividendos, deudas contraídas en el exterior y los intereses devengados por las mismas, regalías, rentas y asistencia técnica;

Pagos derivados de indemnización por concepto de expropiación.

ARTÍCULO 9. Seguros a la inversión. Los seguros sobre riesgos no comerciales para la inversión extranjera que se encuentren respaldados por tratados o convenciones bilaterales o multilaterales debidamente suscritos, aprobados y ratificados por el Estado de Guatemala, serán regidos por las normas o disposiciones de tales instrumentos internacionales y las leyes o reglamentos internos que de tales instrumentos se pudieran derivar.

ARTÍCULO 10. Doble tributación. De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala, se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna sobre la inversión extranjera. La doble tributación externa quedará sujeta a los convenios y tratados que sobre la materia suscriba el Estado de Guatemala con otros países.

ARTÍCULO 11. Solución de controversias . Si un tratado o convenio internacional debidamente suscrito, aprobado y ratificado por el Estado de Guatemala así lo permitiere, las diferencias que pudieran surgir en materia de inversiones entre un inversionista extranjero y el Estado de Guatemala, sus dependencias y otras entidades estatales, podrán someterse a arbitraje internacional u otros mecanismos alternos de solución de controversias, según sea el caso, de acuerdo con lo previsto en dicho tratado o convenio y las leyes nacionales aplicables.

CAPÍTULO IV.

VENTANILLA ÚNICA PARA LAS INVERSIONES

ARTÍCULO 12. Dependencia competente. Para los efectos de lo dispuesto en la presente ley, la dependencia competente para velar por su cumplimiento es la Ventanilla Única para las Inversiones del Ministerio de Economía, creada por medio de Acuerdo Gubernativo n° 532-92, con las atribuciones y funciones que se le señalen en el reglamento respectivo.

Todas las instituciones gubernamentales deberán cooperar con esta dependencia para centralizar la labor de promoción de inversiones que coadyuve al desarrollo del país, así como a informarle sobre cualquier asunto que conozcan sobre inversiones extranjeras.

ARTÍCULO 13. Recursos. Los recursos con que contará la Ventanilla Única para las Inversiones para garantizar su buen funcionamiento y el cumplimiento de sus obligaciones son los siguientes:

Los gastos anuales de operación y funcionamiento se cubrirán con el presupuesto que se le asigne dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Las donaciones y aportes voluntarios de personas individuales o jurídicas, nacionales o internacionales.

Los fondos que se generen como consecuencia de los honorarios de los servicios que preste.

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 14. Reglamento. Dentro de los dos meses siguientes contados a partir de la vigencia de la presente ley, el Organismo Ejecutivo deberá emitir el reglamento respectivo.

ARTÍCULO 15. Derogatorias expresas. Se derogará los siguientes decretos y disposiciones legales:

Ley de Inversiones Privadas Externas para la Construcción de Viviendas. Decreto Ley n° 388

Artículo 11 de la Ley de Transporte, Decreto n° 253 del Congreso de la República y sus reformas.

Artículo 5 de la Ley Reguladora del Uso y Captación de Señales Vía Satélite y su Distribución por Cable. Decreto n° 41-92 del Congreso de la República.

Artículo 9 de la Ley de Radiocomunicaciones, Decreto Ley n° 433 y sus reformas. Se reconoce la validez jurídica de todos los derechos adquiridos por cualquier persona natural o jurídica durante su vigencia.

Artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos, Decreto Ley n° 109-83 y sus reformas y, por ende, el Acuerdo Gubernativo n° 9-86 que regula el citado artículo 59 del Decreto Ley n° 109-83.

ARTÍCULO 16. Se reforma el cuarto párrafo del artículo 13 del Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República y sus reformas, el cual queda así:

“No es aplicable lo dispuesto en este artículo a los gerentes, directores, administradores, superintendentes y jefes generales de las empresas”.

ARTÍCULO 17. Se reforma el artículo 10 de la ley de expropiación, Decreto Número 529 del Congreso de la República y sus reformas, el cual queda así:

“**ARTÍCULO 10.** La indemnización debe comprender la satisfacción al propietario del valor del bien y todos los daños, desmerecimientos y erogaciones que sean consecuencia de la expropiación, incluyendo ante cualquier atraso, el pago de intereses que empezarán a computarse desde la fecha de expropiación o pérdida y hasta la fecha efectiva de pago de la indemnización. Para los efectos del pago de intereses que contempla este artículo, dicho interés será igual al promedio de las tasas de interés activas publicadas de los bancos del sistema al día anterior a la fecha de su fijación. En defecto de su publicación o en caso de duda o discrepancia, se solicitará informe de la Superintendencia de Bancos, el cual tendrá carácter definitivo”.

ARTÍCULO 18. Se reforma el artículo 5 del Decreto Número 14-70 del Congreso de la República, el cual queda así:

“ARTÍCULO 5. Las licencias especiales de pesca que concede el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, podrán ser de tres tipos:

LICENCIAS DE PESCA TIPO A: Para las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la pesca, empleando embarcaciones o naves de matrícula guatemalteca y que desembarquen el producto en puertos nacionales para su preparación y su total o parcial exportación posterior.

LICENCIAS DE PESCA TRIPO B: Para las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la pesca o al transporte del producto de la pesca, empleando embarcaciones o naves de matrícula guatemalteca y extranjera, que desembarquen el producto en puertos nacionales para su preparación y su total o parcial exportación posterior.

LICENCIAS DE PESCA TIPO C: Para las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que, empleando embarcaciones y naves extranjeras, se dediquen a la pesca o al transporte del producto de la pesca en aguas territoriales de la República, con el propósito de destinar el producto, directa y exclusivamente, y en estado fresco, a los mercados del exterior”.

ARTÍCULO 19. Se reforma el artículo 4 del Decreto Número 253 del Congreso de la República, Ley de Transportes, el cual queda así:

ARTÍCULO 4. El servicio público de transporte de pasajeros o carga podrá ser prestado por personas individuales, tanto nacionales como extranjeras. Adicionalmente, dicho servicio público podrá ser prestado también por personas jurídicas, siempre y cuando su capital social este aportado como mínimo en un 51% por accionistas guatemaltecos.

No obstante lo anterior, accionistas extranjeros podrán aportar o invertir en el capital social de personas jurídicas que se dediquen a dicha actividad, de conformidad con las disposiciones siguientes:

1. A partir de uno de enero del año dos mil uno (2001), con una aportación máxima del cincuenta por ciento (51%) del capital social respectivo; y
2. A partir del uno de enero del año dos mil cuatro (2004), con una aportación del cien por cien (100%) del capital social total”.

ARTÍCULO 20. Se Reforma el artículo 12 del Decreto Número 117-97, Ley de supresión de Exenciones, Exoneraciones y Deducciones en Materia Tributaria y Fiscal, que reformó el artículo 22 del Decreto Número 29-89, Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila, ambos del Congreso de la República para que se lea así:

“Artículo 22. El Ministerio de Economía con base en el dictamen, resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la calificación solicitada dentro e un plazo no mayor de quince (15) días contados a partir de la fecha del dictamen”.

ARTÍCULO 21. Otras disposiciones. Nada de lo dispuesto en la presente ley se entenderá que afecta la vigencia y aplicación de los requerimientos o disposiciones relacionadas con inversiones extranjeras contenidas en las siguientes disposiciones legales o reglamentarias:

Artículo 27 de la Ley Forestal, Decreto Número 101-96 del Congreso de la República.

Artículos 8,213,214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 352, 354 y 355 del Código de Comercio, Decreto Número 2-70 del Congreso de la República y sus reformas.

Ley de Migración y Extranjería, Decreto Ley Número 22-86.

Artículo 12 de la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila , Decreto Número 29-89 del Congreso de la República y sus reformas.

Artículo 21 de la ley de Zonas Francas, Decreto Número 65-89 del Congreso de la República.

El Reglamento para la Autorización y Constitución de Bancos Nacionales, Sucursales ed Bancos Extranjeros y Sucursales y Agencias de Bancos ya establecidos.

Último párrafo d la Ley sobre Seguros, Decreto-Ley número 473.

Artículo 2 de la Ley de Sociedades Financieras, Decreto-ley Número 208 y sus reformas.

Artículo 2 de la Ley de Titulación Supletoria, Decreto Número 49-79 del Congreso de la República.

Los artículos 1 y 2 del Decreto Número 118-96 que reforma los Decretos Números 38-71 y 48-72, todos del Congreso de la República.

Cualquier otra limitación, requerimiento o condición aplicable únicamente a inversionistas extranjeros para el desarrollo de una actividad económica o inversión extranjera y que no haya quedado contemplado en esta ley, y particularmente en la lista de este artículo, quedará derogado al entrar en vigencia el presente decreto.

ARTÍCULO 22. El presente decreto entra en vigencia ocho días después de su publicación en el diario oficial.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, A LOS CUATRO DÍAS DEL MES DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

2. CAPÍTULO XIV del TLCAN

INVERSIÓN

Sección A: Inversión

ARTÍCULO 14-01: **Definiciones.** Para efectos de este capítulo, se entenderá por:

- CIADI: el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones;
- Convención Interamericana: la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional, celebrada en Panamá el 30 de enero de 1975;
- Convenio del CIADI: el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, celebrado en Washington, D.C., el 18 de marzo de 1965;
- Convención de Nueva York: la Convención de las Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras, celebrada en Nueva York el 10 de junio de 1958;
- Demanda: la reclamación sometida por un inversionista contendiente contra una Parte, cuyo fundamento sea una presunta violación a las disposiciones contenidas en este capítulo;
- Empresa: una "empresa", tal como se define en el artículo 2-01, y la sucursal de una empresa;
- Empresa de una Parte: una empresa constituida u organizada de conformidad con la legislación de una Parte y una sucursal de una empresa ubicada en el territorio de una Parte que desempeñe actividades comerciales en el mismo;
- Inversión:
 - a) una empresa;
 - b) acciones de una empresa;
 - c) instrumentos de deuda de una empresa:
 - i) cuando la empresa es una filial del inversionista; o
 - ii) cuando la fecha de vencimiento original del instrumento de deuda sea por lo menos de tres años, pero no incluye un instrumento de deuda de una empresa del Estado, independientemente de la fecha original del vencimiento;
 - d) un préstamo a una empresa;
 - i) cuando la empresa es una filial del inversionista; o
 - ii) cuando la fecha de vencimiento original del préstamo sea por lo menos de tres años, pero no incluye un préstamo a una empresa del Estado, independientemente de la fecha original del vencimiento;
 - e) una participación en una empresa, que le permita al propietario participar en los ingresos o en las utilidades de la empresa;

f) una participación en una empresa que otorgue derecho al propietario para participar del haber social de esa empresa en una liquidación, siempre que éste no derive de una obligación o un préstamo excluidos conforme a los literales c) o d);

g) bienes raíces u otra propiedad, tangibles o intangibles, adquiridos o utilizados con el propósito de obtener un beneficio económico o para otros fines empresariales; y

h) la participación que resulte del capital u otros recursos destinados para el desarrollo de una actividad económica en el territorio de otra Parte, entre ellos, conforme a:

i) contratos que involucran la presencia de la propiedad de un inversionista en el territorio de otra Parte, incluidos, las concesiones, los contratos de construcción y de llave en mano; o

ii) contratos donde la remuneración depende sustancialmente de la producción, ingresos o ganancias de una empresa;

pero inversión no significa:

i) un instrumento de deuda del Estado;

j) reclamaciones pecuniarias derivadas exclusivamente de:

i) contratos comerciales para la venta de bienes o servicios por un nacional o empresa en territorio de una Parte a una empresa en el territorio de otra Parte; o

ii) el otorgamiento de crédito en relación con una transacción comercial, como el financiamiento al comercio, salvo un préstamo cubierto por las disposiciones del literal d); ni

k) cualquier otra reclamación pecuniaria que no conlleve los tipos de interés dispuestos en los literales a) al i);

- Inversión de un inversionista de una Parte: la inversión propiedad o bajo control directo o indirecto de un inversionista de una Parte en el territorio de otra Parte;

- Inversionista de una Parte: una Parte o una empresa de la misma, un nacional o una empresa de esa Parte, que lleve a cabo los actos materiales tendientes a realizar una inversión o, en su caso, realice o haya realizado una inversión en el territorio de otra Parte;

- Inversionista de un país no Parte: un inversionista que no es inversionista de una Parte que pretende realizar, realiza o ha realizado una inversión;

- Inversionista contendiente: un inversionista que somete una demanda en los términos de la sección B;

- Parte contendiente: la Parte contra la cual se somete una demanda en los términos de la sección B;

- Reglas de Arbitraje de la CNUDMI: las Reglas de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1976;

- Secretario General: el Secretario General del CIADI;

- Transferencias: las remisiones y pagos internacionales;

- Tribunal: un tribunal arbitral establecido conforme al artículo 14-22; y
- Tribunal de acumulación: un tribunal arbitral establecido conforme al artículo 14-29.

ARTÍCULO 14-02: Ámbito de aplicación y extensión de las obligaciones.

1. Este capítulo se aplica a las medidas que adopte o mantenga una Parte relativas a:

- a) los inversionistas de otra Parte, en todo lo relativo a su inversión;
- b) las inversiones de inversionistas de otra Parte realizadas en el territorio de la Parte; y
- c) en lo que respecta al artículo 14-07, todas las inversiones en el territorio de la Parte.

2. Este capítulo no se aplica a:

- a) las actividades económicas reservadas a cada Parte, tal y como se señalan en el Anexo III;
- b) las medidas que adopte o mantenga una Parte en materia de servicios financieros;
- c) las medidas que adopte una Parte para restringir la participación de las inversiones de inversionistas de otra Parte en su territorio, por razones de seguridad nacional u orden público; y
- d) las controversias o reclamaciones surgidas con anterioridad a la entrada en vigor de este tratado, o relacionadas con hechos acaecidos con anterioridad a su vigencia, incluso si sus efectos permanecen aún después de ésta.

3. Este capítulo se aplica en todo el territorio de las Partes y en cualquier nivel u orden de gobierno, a pesar de las medidas incompatibles que pudieran existir en sus respectivas legislaciones.

4. Ninguna disposición de este capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte prestar servicios o llevar a cabo funciones relacionadas con la ejecución de las leyes, servicios de readaptación social, pensión o seguro de desempleo o servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública, salud y protección de la niñez.

ARTÍCULO 14-03: Nivel mínimo de trato. Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte y a sus inversiones, un trato acorde con el derecho internacional, incluido el trato justo y equitativo, así como protección y seguridad jurídica dentro de su territorio.

ARTÍCULO 14-04: Trato nacional. Cada Parte otorgará al inversionista de una Parte y a la inversión de un inversionista de una Parte, un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas y a las inversiones de dichos inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones.

ARTÍCULO 14-05: Trato de nación más favorecida.

1. Cada Parte otorgará al inversionista de una Parte y a la inversión de un inversionista de una Parte, un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, al inversionista y a la inversión de un inversionista de una Parte o de un país no Parte, en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones.

2. Si una Parte hubiere otorgado un trato especial al inversionista de un país no Parte o a la inversión de un inversionista de un país no Parte, en virtud de convenios que establezcan disposiciones para evitar la doble tributación, zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, uniones económicas o monetarias e instituciones similares, dicha Parte no estará obligada a otorgar el tratamiento que se trate al inversionista de una Parte o a la inversión de un inversionista de una Parte.

ARTÍCULO 14-06: Trato en caso de pérdidas. Cada Parte otorgará al inversionista de una Parte, respecto de las inversiones que sufran pérdidas en su territorio debidas a conflictos armados o contiendas civiles, caso fortuito o fuerza mayor, un trato no discriminatorio respecto de cualquier medida que adopte o mantenga en vinculación con esas pérdidas.

ARTÍCULO 14-07: Requisitos de desempeño.

1. Ninguna Parte podrá imponer u obligar al cumplimiento de los siguientes requisitos o compromisos, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país no Parte en su territorio para:

- a) exportar un determinado tipo, nivel o porcentaje de bienes o servicios;
- b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;
- c) adquirir, utilizar u otorgar preferencia a bienes producidos o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores o servicios de prestadores de servicios en su territorio;
- d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión;
- e) restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produzca o preste, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a ganancias que generen en divisas;
- f) transferir a una persona en su territorio, tecnología, proceso productivo u otro conocimiento reservado, salvo cuando el requisito se imponga por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente, para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este tratado; o
- g) actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produzca o servicios que preste para un mercado específico, regional o mundial.

Este párrafo no se aplica a ningún otro requisito distinto a los señalados en el mismo.

2. La medida que exija que una inversión emplee una tecnología para cumplir con requisitos de salud, ambiente o seguridad de aplicación general, no se considerará incompatible con el párrafo 1 literal f). Para brindar mayor certeza, los artículos 14-04 y 14-05 se aplican a la citada medida.

3. Ninguna Parte podrá condicionar la recepción de una ventaja o que se continúe recibiendo la misma, en relación con una inversión en su territorio por parte de un inversionista de una Parte o de un país no Parte, al cumplimiento de cualquiera de los siguientes requisitos:

- a) adquirir, utilizar u otorgar preferencia a bienes producidos en su territorio o a comprar bienes de productores en su territorio;
- b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;
- c) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión; o
- d) restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produzca o preste, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a ganancias que generen en divisas.

Este párrafo no se aplica a ningún otro requisito distinto a los señalados en el mismo.

4. Nada de lo dispuesto en el párrafo 3 se interpretará como impedimento para que una Parte imponga en relación con una inversión de un inversionista de una Parte o de un inversionista de un país no Parte en su territorio, requisitos legalmente establecidos relativos a localización geográfica de unidades productivas, de generación de empleo o capacitación de mano de obra, o de realización de actividades en materia de investigación y desarrollo.

5. En caso que, a juicio de una Parte, la imposición por otra Parte de cualquier otro requisito no previsto en el párrafo 1 afecte negativamente el flujo comercial, o constituya una barrera significativa a la inversión, el asunto será considerado por el Comité de Comercio Transfronterizo de Servicios e Inversión, al que se hace referencia en el artículo 10-10 de este tratado.

6. Si el Comité considera que, el requisito en cuestión afecta negativamente el flujo comercial, recomendará a la Comisión la suspensión de la práctica respectiva.

7. Este artículo no se aplica a cualquier compromiso, obligación o requisito entre partes privadas.

ARTÍCULO 14-08: Alta dirección empresarial y consejos de administración.

1. Ninguna Parte podrá exigir que una empresa de esa Parte, designe a individuos de alguna nacionalidad en particular para ocupar puestos de alta dirección, sin perjuicio de lo establecido en su legislación.

2. Una Parte podrá exigir que la mayoría de los miembros de los órganos de administración o de cualquier comité de tales órganos de una empresa de esa Parte que sea una inversión de un inversionista de la otra Parte, sea de una nacionalidad en particular, o sea residente en territorio de la Parte, siempre que el requisito no menoscabe significativamente la capacidad del inversionista para ejercer el control de su inversión.

ARTÍCULO 14-09: Reservas y excepciones.

1. Los artículos 14-04, 14-05, 14-07 y 14-08 no se aplican a:

- a) cualquier medida incompatible existente que mantenga una Parte, sea cual fuere el nivel u orden de gobierno, como se estipula en su lista del Anexo I o del Anexo III;

b) la continuación o pronta renovación de cualquier medida incompatible a que se refiere el literal a); ni

c) la reforma a cualquier medida incompatible a que se refiere el literal a), siempre que dicha reforma no disminuya el grado de compatibilidad de la medida, tal y como estaba en vigor antes de la reforma, con los artículos 14-04, 14-05, 14-07 y 14-08.

2. El trato otorgado por una Parte de conformidad con el artículo 14-05 no se aplica a los tratados o sectores estipulados en su lista del Anexo IV.

3. Los artículos 14-04, 14-05 y 14-08 no se aplican a:

a) las compras realizadas por una Parte o por una empresa del Estado; ni

b) subsidios o aportaciones, incluyendo los préstamos, garantías y seguros gubernamentales otorgados por una Parte o por una empresa del Estado, salvo por lo dispuesto en el artículo 14-06.

4. Las disposiciones contenidas en:

a) los literales a), b) y c) del párrafo 1 y los literales a) y b) del párrafo 3, del artículo 14-07, no se aplicarán en lo relativo a los requisitos para calificación de los bienes y servicios con respecto a programas de promoción a las exportaciones y de ayuda externa;

b) los literales b), c), f) y g) del párrafo 1 y los literales a) y b) del párrafo 3 del artículo 14-07, no se aplican a las compras realizadas por una Parte o por una empresa del Estado; y

c) los literales a) y b) del párrafo 3, del artículo 14-07, no se aplican a los requisitos impuestos por una Parte importadora relacionados con el contenido necesario de bienes para calificar respecto de aranceles o cuotas preferenciales.

ARTÍCULO 14-10: Transferencias.

1. Cada Parte permitirá que en su territorio todas las transferencias relacionadas con la inversión de un inversionista de otra Parte, se hagan libremente y sin demora. Dichas transferencias incluyen:

a) ganancias, dividendos, intereses, ganancias de capital, pagos por regalías, gastos de administración, asistencia técnica y otros cargos, ganancias en especie y otros montos derivados de la inversión;

b) productos derivados de la venta o liquidación, total o parcial, de la inversión;

c) pagos realizados conforme a un contrato del que sea parte un inversionista o su inversión, incluidos pagos efectuados conforme a un convenio de préstamo;

d) pagos derivados de indemnizaciones por concepto de expropiación; y

e) pagos que provengan de la aplicación de las disposiciones relativas al mecanismo de solución de controversias contenido en la sección B.

2. Para efectos de este capítulo, una transferencia se considera realizada sin demora cuando se ha efectuado dentro del plazo normalmente necesario para el cumplimiento de las formalidades de transferencia.

3. Ninguna Parte podrá exigir a sus inversionistas que efectúen transferencias de sus ingresos, ganancias, o utilidades u otros montos derivados de, o atribuibles a, inversiones llevadas a cabo en el territorio de otra Parte, ni los sancionará en caso que no realicen la transferencia.

4. Cada Parte permitirá que las transferencias se realicen en divisas de libre convertibilidad al tipo de cambio vigente de mercado en la fecha de la transferencia.

5. No obstante lo dispuesto en los párrafos 1 y 4, cada Parte podrá impedir la realización de transferencias, mediante la aplicación equitativa, no discriminatoria y de buena fe de medidas:

a) para proteger los derechos de los acreedores;

b) relativas a asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos:

i) para la emisión, transmisión y negociación de valores, futuros y derivados; o

ii) relativos a reportes o registros de transferencias; o

c) relacionadas con infracciones penales o resoluciones en procedimientos administrativos o judiciales.

6. No obstante lo dispuesto en este artículo, cada Parte podrá establecer controles temporales a las operaciones cambiarias, siempre y cuando la balanza de pagos de la Parte de que se trate, presente un serio desequilibrio e instrumente un programa de acuerdo con los criterios internacionalmente aceptados.

ARTÍCULO 14-11: Expropiación e indemnización.

1. Ninguna Parte podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de una Parte en su territorio, ni adoptar medida alguna equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión, salvo que sea:

a) por causa de utilidad pública de conformidad con lo dispuesto en el anexo;

b) sobre bases no discriminatorias;

c) con apego al principio de legalidad; y

d) mediante indemnización de conformidad con los párrafos 2 al 4.

2. La indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo (fecha de expropiación), y no reflejará ningún cambio en el valor, debido a que la intención de expropiar se haya conocido con antelación a la fecha de expropiación. Los criterios de valuación incluirán el valor fiscal declarado de bienes tangibles, así como otros criterios que resulten apropiados para determinar el valor justo de mercado.

3. El pago de la indemnización se hará sin demora y será completamente liquidable.

4. La cantidad pagada no será inferior a la cantidad equivalente que por indemnización se hubiera pagado en una divisa de libre convertibilidad en el mercado financiero internacional, en la fecha de expropiación, y esta divisa se hubiese convertido a la cotización de mercado vigente en la fecha de valuación, más los intereses que hubiese generado a una tasa bancaria o comercial hasta la fecha del día del pago.

ARTÍCULO 14-12: Formalidades especiales y requisitos de información.

1. Nada de lo dispuesto en el artículo 14-04 se interpretará en el sentido de impedir a una Parte adoptar o mantener una medida que prescriba formalidades especiales conexas al establecimiento de inversiones por inversionistas de otra Parte, tales como que las inversiones se constituyan conforme a la legislación de la Parte, siempre que dichas formalidades no menoscaben sustancialmente la protección otorgada por una Parte conforme a este capítulo.

2. No obstante lo dispuesto en los artículos 14-04 y 14-05, cada Parte podrá exigir, en su territorio, a un inversionista de otra Parte, que proporcione información rutinaria, referente a su inversión, exclusivamente con fines de información o estadística. La Parte protegerá la información que sea confidencial, de cualquier divulgación que pudiera afectar negativamente la situación competitiva de la inversión o del inversionista.

ARTÍCULO 14-13: Relación con otros capítulos.

En caso de incompatibilidad entre una disposición de este capítulo y una disposición de otro, prevalecerá la de este último en la medida de la incompatibilidad.

ARTÍCULO 14-14: Denegación de beneficios.

1. Una Parte, previa notificación y consulta con otra Parte, podrá denegar los beneficios de este capítulo a un inversionista de esa Parte que sea una empresa de la misma y a las inversiones de tal inversionista, si inversionistas de un país no Parte son propietarios mayoritarios o controlan la empresa y ésta no tiene actividades empresariales sustanciales en el territorio de la Parte conforme a cuya ley está constituida u organizada.

2. Una Parte podrá denegar los beneficios de este capítulo a un inversionista de otra Parte que sea una empresa de esa Parte y a las inversiones de dicho inversionista, si dicha empresa es propiedad de o está controlada por inversionistas de un país no Parte y:

a) la Parte que deniegue los beneficios no mantiene relaciones diplomáticas con el país no Parte;
o

b) la Parte que deniegue los beneficios adopta o mantiene medidas en relación con el país no Parte, que prohíben transacciones con esa empresa o que serían violadas o eludidas si los beneficios de este capítulo se otorgan a esa empresa o a sus inversiones.

ARTÍCULO 14-15: Aplicación extraterritorial de la legislación de una Parte.

1. Las Partes, en relación con las inversiones de sus inversionistas, constituidas y organizadas conforme a la legislación de otra Parte, no podrán ejercer jurisdicción ni adoptar medida alguna que tenga por efecto la aplicación extraterritorial de su legislación o la obstaculización del comercio entre las Partes, o entre una Parte y un país no Parte.

2. Si alguna de las Partes incumpliere lo dispuesto por el párrafo 1, la Parte en donde la inversión se hubiere constituido podrá, a su discreción, adoptar las medidas y ejercitar las acciones que considere necesarias, a fin de dejar sin efecto la legislación o la medida que se trate y los obstáculos al comercio consecuencia de las mismas.

ARTÍCULO 14-16: Medidas relativas al ambiente.

1. Nada de lo dispuesto en este capítulo se interpretará como impedimento para que una Parte adopte, mantenga o ponga en ejecución cualquier medida, compatible con este capítulo, que considere apropiada para asegurar que las inversiones en su territorio observen la legislación en materia ambiental.

2. Las Partes reconocen que es inadecuado fomentar la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables a la salud, seguridad o relativas al ambiente. En consecuencia, ninguna Parte deberá eliminar o comprometerse a eximir de la aplicación de esas medidas a la inversión de un inversionista, como medio para inducir el establecimiento, la adquisición, la expansión o conservación de la inversión en su territorio. Si una Parte estima que otra Parte ha fomentado una inversión de tal manera, podrá solicitar consultas con esa otra Parte.

ARTÍCULO 14-17: Promoción de inversiones e intercambio de información.

1. Con la intención de incrementar significativamente la participación recíproca de las inversiones, las Partes podrán promover y apoyar la elaboración de documentos de promoción de oportunidades de inversión y el diseño de mecanismos para su difusión. Así mismo, las Partes podrán crear, mantener y perfeccionar mecanismos financieros que hagan viable las inversiones de una Parte en el territorio de otra Parte.

2. Las Partes darán a conocer información disponible sobre oportunidades de:

- a) inversión en su territorio, que puedan ser desarrolladas por inversionistas de otra Parte;
- b) alianzas estratégicas entre inversionistas de las Partes, mediante la investigación y conjugación de intereses y oportunidades de asociación; y
- c) inversión en sectores económicos específicos que interesen a las Partes y a sus inversionistas, de acuerdo a la solicitud expresa que haga cualquier Parte.

3. Las Partes se mantendrán informadas y actualizadas respecto de:

- a) la legislación que, directa o indirectamente, afecte a la inversión extranjera incluyendo, entre otros, regímenes cambiarios y de carácter fiscal;
- b) el comportamiento de la inversión extranjera en sus respectivos territorios; y
- c) las oportunidades de inversión a que se refiere el párrafo 2, incluyendo la difusión de los instrumentos financieros disponibles que coadyuven al incremento de la inversión en el territorio de las Partes.

Sección B: Solución de Controversias entre una Parte y un Inversionista de otra Parte

ARTÍCULO 14-18: Objetivo. Sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo XIX, esta sección establece un mecanismo para la solución de controversias en materia de inversión que se susciten, a partir de la entrada en vigor del presente tratado, y que asegura, tanto el trato igual entre inversionistas de las Partes de acuerdo con el principio de reciprocidad internacional, como el debido ejercicio de la garantía de audiencia y defensa dentro de un proceso legal ante un tribunal arbitral.

ARTÍCULO 14-19: Demanda del inversionista de una Parte, por cuenta propia o en representación de una empresa

1. De conformidad con esta sección, el inversionista de una Parte podrá, por cuenta propia o en representación de una empresa de otra Parte que sea de su propiedad o que esté bajo su control directo o indirecto, someter a arbitraje una demanda cuyo fundamento sea el que otra Parte o una empresa controlada directa o indirectamente por esa Parte, ha violado una obligación establecida en este capítulo, siempre y cuando el inversionista o su inversión hayan sufrido pérdidas o daños en virtud de la violación o como consecuencia de ella.

2. El inversionista no podrá presentar una demanda conforme a esta sección, si han transcurrido más de tres años a partir de la fecha en la cual tuvo conocimiento o debió haber tenido conocimiento de la presunta violación cometida a su inversión, así como de las pérdidas o daños sufridos.

3. Cuando un inversionista presente una demanda en representación de una empresa que sea de su propiedad o que esté bajo su control directo o indirecto, y de manera paralela un inversionista que no tenga el control de una empresa presente una demanda por cuenta propia como consecuencia de los mismos actos que dieron lugar a la presentación de una demanda de acuerdo con este artículo, y dos o más demandas se sometan a arbitraje en los términos del artículo 14-22, el tribunal de acumulación establecido de conformidad con el artículo 14-29, examinará conjuntamente dichas demandas, salvo que ese tribunal determine que los intereses de una parte contendiente se verían perjudicados.

4. Una inversión no podrá someter una demanda a arbitraje conforme a esta sección.

ARTÍCULO 14-20: Solución de controversias mediante consultas y negociaciones. Las partes contendientes primero intentarán dirimir la controversia por vía de consulta o negociación.

ARTÍCULO 14-21: Notificación de la intención de someter la demanda a arbitraje. El inversionista contendiente notificará por escrito a la Parte contendiente su intención de someter una demanda a arbitraje, cuando menos 90 días antes que se presente formalmente la demanda. La notificación señalará lo siguiente:

- a) el nombre y domicilio del inversionista contendiente y, cuando la demanda se haya presentado en representación de una empresa, la denominación o razón social y el domicilio de la misma;
- b) los hechos en que se funde la demanda;

- c) las disposiciones de este capítulo presuntamente incumplidas y cualquier otra disposición aplicable; y
- d) la reparación que se solicite y el monto aproximado de los daños reclamados.

ARTÍCULO 14-22: Sometimiento de la demanda al arbitraje .

1. Salvo lo dispuesto en el párrafo 3 y siempre que hayan transcurrido seis meses desde que tuvieron lugar los actos que motivan la demanda, un inversionista contendiente podrá someter la demanda arbitraje de acuerdo con:

- a) el Convenio del CIADI, siempre que tanto la Parte contendiente como la Parte del inversionista sean Estados parte del mismo;
- b) Las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, cuando la Parte contendiente o la Parte del inversionista, pero no ambas, sea parte del Convenio del CIADI; o
- c) las Reglas de Arbitraje de la CNUDMI.

2. Las reglas de arbitraje elegidas, regirán el arbitraje, salvo en la medida de lo modificado por esta sección.

3. Cuando una empresa de una Parte que sea propiedad de un inversionista de otra Parte o que esté bajo su control directo o indirecto, en procedimientos ante un tribunal judicial o administrativo que resulte competente según la legislación de cada Parte, alegue que la primera Parte ha violado presuntamente una obligación a las que se refiere la sección A, el o los inversionistas no podrán alegar la presunta violación en un procedimiento arbitral conforme a esta sección.

ARTÍCULO 14-23: Condiciones previas al sometimiento de una demanda al procedimiento arbitral.

1. Un inversionista contendiente por cuenta propia podrá someter una demanda al procedimiento arbitral de conformidad con esta sección, sólo si:

- a) consiente someterse al arbitraje en los términos de los procedimientos establecidos en esta sección; y
- b) el inversionista y, cuando la reclamación se refiera a pérdida o daño en una participación en una empresa de la otra Parte que sea propiedad del inversionista o que esté bajo su control directo o indirecto, la empresa renuncian a su derecho a iniciar cualquier procedimiento ante un tribunal nacional competente conforme al derecho de la Parte contendiente u otros procedimientos de solución de controversias respecto a la medida de la Parte contendiente presuntamente violatoria de las disposiciones a las que se refiere el artículo 14-19, salvo los procedimientos en que se solicite la aplicación de medidas precautorias de carácter suspensivo, declarativo o extraordinario, que no impliquen el pago de daños ante el tribunal nacional competente, conforme a la legislación de la Parte contendiente, tales como el agotamiento de los recursos administrativos ante las propias autoridades ejecutoras de la medida presuntamente violatoria, previstos en la legislación de la Parte contendiente.

2. Un inversionista contendiente, en representación de una empresa, podrá someter una reclamación al procedimiento arbitral de conformidad con esta sección, sólo si tanto el inversionista como la empresa:

a) consienten en someterse al arbitraje en los términos de los procedimientos establecidos en esta sección; y

b) renuncian a su derecho de iniciar cualquier procedimiento con respecto a la medida de la Parte contendiente que presuntamente sea una de las violaciones a las que se refiere el artículo 14-19 ante cualquier tribunal nacional competente conforme a la legislación o derecho de una Parte u otros procedimientos de solución de controversias, salvo los procedimientos en que se solicite la aplicación de medidas precautorias de carácter suspensivo, declarativo o extraordinario, que no impliquen el pago de daños ante el tribunal nacional competente, conforme a la legislación o derecho de la Parte contendiente, tales como el agotamiento de los recursos administrativos ante las propias autoridades ejecutoras de la medida presuntamente violatoria, previstos en la legislación de la Parte contendiente.

3. El consentimiento y la renuncia requeridos por este artículo se manifestarán por escrito, se entregarán a la Parte contendiente y se incluirán en el sometimiento de la reclamación a arbitraje.

4. Sólo en el caso que la Parte contendiente haya privado al inversionista contendiente del control de una empresa:

a) no se requerirá la renuncia de la empresa conforme a los literales b) de los párrafos 1 ó 2; y

b) no será aplicable el párrafo 3 del artículo 14-22.

ARTÍCULO 14-24: Consentimiento al arbitraje.

1. Cada Parte consiente en someter demandas a arbitraje con apego a los procedimientos y requisitos señalados en esta sección.

2. El sometimiento de una demanda a arbitraje por parte de un inversionista contendiente cumplirá con los requisitos señalados en:

a) el Capítulo II del Convenio del CIADI (Jurisdicción del Centro) y las Reglas del Mecanismo Complementario que exigen el consentimiento por escrito de las Partes;

b) el Artículo II de la Convención de Nueva York, que exige un acuerdo por escrito; o

c) el Artículo I de la Convención Interamericana, que requiere un acuerdo.

ARTÍCULO 14-25: Número de árbitros y método de nombramiento. Con excepción de lo dispuesto por el artículo 14-29, y sin perjuicio que las partes contendientes acuerden algo distinto, el tribunal estará integrado por tres árbitros. Cada una de las partes contendientes nombrará a un árbitro. El tercer árbitro, quien será el presidente del tribunal, será designado por las partes contendientes de común acuerdo.

ARTÍCULO 14-26: Integración del tribunal en caso que una parte contendiente no designe árbitro o no se logre un acuerdo en la designación del presidente del tribunal. En caso que una

parte contendiente no designe árbitro o no se logre un acuerdo en la designación del presidente del tribunal:

a) el Secretario General nombrará a los árbitros en los procedimientos de arbitraje, de conformidad con esta sección;

b) cuando un tribunal, que no sea el establecido de conformidad con el artículo 14-29, no se integre en un plazo de 90 días a partir de la fecha en que la demanda se someta a arbitraje, el Secretario General, a petición de cualquiera de las partes contendientes, nombrará, a su discreción, al árbitro o árbitros no designados todavía, pero no al presidente del tribunal, quién será designado conforme a lo dispuesto en el literal c); o

c) el Secretario General designará al presidente del tribunal de entre los árbitros de la lista a que se refiere el artículo 14-27, asegurándose que el presidente del tribunal no sea nacional de la Parte contendiente o nacional de la Parte del inversionista contendiente. En caso que no se encuentre en la lista un árbitro disponible para presidir el tribunal, el Secretario General designará, del panel de árbitros del CIADI, al presidente del tribunal, siempre que sea de nacionalidad distinta a la de la Parte contendiente o a la de la Parte del inversionista contendiente.

Artículo 14-27: Lista de árbitros. A la fecha de entrada en vigor de este tratado, las Partes establecerán y mantendrán una lista de 40 árbitros, como posibles presidentes del tribunal, o para nombrar los árbitros de un tribunal de acumulación, según el párrafo 4 del artículo 14-29, que reúnan las mismas cualidades a que se refiere el Convenio del CIADI, las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI o las Reglas de Arbitraje de la CNUDMI y que cuenten con experiencia en derecho internacional y en asuntos en materia de inversiones. Los miembros de la lista serán designados por consenso sin importar su nacionalidad.

ARTÍCULO 14-28: Consentimiento para la designación de árbitros. Para efectos del Artículo 39 del Convenio del CIADI y del Artículo 7 de la Parte C de las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, y sin perjuicio de objetar a un árbitro con fundamento en el literal c) del artículo 14-26, o sobre base distinta a la de nacionalidad:

a) la Parte contendiente acepta la designación de cada uno de los miembros de un tribunal establecido de conformidad con el Convenio del CIADI o con las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI; y

b) un inversionista contendiente, sea por cuenta propia o en representación de una empresa, podrá someter una demanda a arbitraje o continuar el procedimiento conforme al Convenio del CIADI, o a las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, únicamente a condición de que el inversionista contendiente y, en su caso, la empresa que representa, manifiesten su consentimiento por escrito sobre la designación de cada uno de los miembros del tribunal.

ARTÍCULO 14-29: Acumulación de procedimientos.

1. Un tribunal de acumulación establecido conforme a este artículo se instalará con apego a las Reglas de Arbitraje de la CNUDMI y procederá de conformidad con lo establecido en dichas reglas, salvo lo que disponga esta sección.

2. Cuando un tribunal de acumulación determine que las demandas sometidas a arbitraje de acuerdo con el artículo 14-22, plantean cuestiones de hecho y derecho en común, el tribunal de acumulación, en interés de su resolución justa y eficiente, y habiendo escuchado a las partes contendientes, podrá asumir jurisdicción, dar trámite y resolver:

a) todas o parte de las demandas, de manera conjunta; o

b) una o más de las demandas en el entendido que ello contribuirá a la resolución de las otras.

3. Una parte contendiente que pretenda obtener una orden de acumulación en los términos del párrafo 2, solicitará al Secretario General que instale un tribunal de acumulación y especificará en su solicitud:

a) el nombre de la Parte contendiente o de los inversionistas contendientes contra los cuales se pretenda obtener la orden de acumulación;

b) la naturaleza de la orden de acumulación solicitada; y

c) el fundamento en que se apoya la solicitud.

4. En un plazo de 60 días contado a partir de la fecha de la recepción de la solicitud, el Secretario General instalará un tribunal de acumulación integrado por tres árbitros. El Secretario General nombrará de la lista de árbitros a que se refiere el artículo 14-27, al presidente del tribunal de acumulación, quien no será nacional de la Parte contendiente ni nacional de la Parte del inversionista contendiente. En caso que no se encuentre en la lista un árbitro disponible para presidir el tribunal de acumulación, el Secretario General designará, del panel de árbitros del CIADI, al presidente de dicho tribunal, quien no será nacional de la Parte contendiente ni nacional de la Parte del inversionista contendiente. El Secretario General designará a los otros dos integrantes del tribunal de acumulación de la lista de árbitros que se refiere el artículo 14-27 y, cuando no estén disponibles en dicha lista, los seleccionará del panel de árbitros del CIADI. De no haber disponibilidad de árbitros en ese panel, el Secretario General hará discrecionalmente los nombramientos faltantes. Uno de los miembros será nacional de la Parte contendiente y el otro miembro del tribunal de acumulación será nacional de una Parte de los inversionistas contendientes.

5. Cuando se haya establecido un tribunal de acumulación conforme a este artículo, el inversionista contendiente que haya sometido una demanda a arbitraje conforme al artículo 14-19, y no haya sido mencionado en la solicitud de acumulación hecha de acuerdo con el párrafo 3, podrá solicitar por escrito al tribunal de acumulación que se le incluya en una orden de acumulación formulada de acuerdo con el párrafo 2, y especificará en dicha solicitud:

a) el nombre y domicilio del inversionista contendiente y, en su caso, la denominación o razón social y el domicilio de la empresa;

b) la naturaleza de la orden de acumulación solicitada; y

c) los fundamentos en que se apoya la solicitud.

6. El tribunal de acumulación proporcionará, a costa del inversionista interesado, copia de la petición de acumulación a los inversionistas contendientes que quedarían sujetos a la resolución de acumulación.

7. Un tribunal no tendrá jurisdicción para resolver una demanda, o parte de ella, respecto de la cual haya asumido jurisdicción un tribunal de acumulación. 8. A solicitud de una parte contendiente, un tribunal de acumulación podrá, en espera de su decisión conforme al párrafo 2, disponer que los procedimientos de un tribunal se suspendan, hasta en tanto se resuelva sobre la procedencia de la acumulación. Lo ordenado por el tribunal de acumulación deberá ser acatado por el tribunal.

ARTÍCULO 14-30: Notificaciones.

1. Dentro del plazo de 15 días contado a partir de la fecha de su recepción, la Parte contendiente hará llegar al Secretariado una copia de:

- a) una solicitud de arbitraje hecha de conformidad con el párrafo 1 del Artículo 36 del Convenio del CIADI;
- b) una notificación de arbitraje en los términos del Artículo 2 de la Parte C de las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI; o
- c) una notificación de arbitraje en los términos previstos por las Reglas de Arbitraje de la CNUDMI.

2. La Parte contendiente entregará al Secretariado copia de la solicitud formulada en los términos del párrafo 3 del artículo 14-29:

- a) en un plazo de 15 días contado a partir de la recepción de la solicitud, en el caso de una petición hecha por el inversionista contendiente; o
- b) en un plazo de 15 días contado a partir de la fecha de la solicitud, en el caso de una petición hecha por la Parte contendiente.

3. La Parte contendiente entregará al Secretariado copia de una solicitud formulada en los términos del párrafo 5 del artículo 14-29 en un plazo de 15 días contado a partir de la fecha de recepción de la solicitud.

4. El Secretariado conservará un registro público de los documentos a los que se refieren los párrafos 1, 2 y 3.

5. La Parte contendiente entregará a las otras Partes:

- a) notificación escrita de una demanda que se haya sometido a arbitraje a más tardar 30 días después de la fecha de sometimiento de la demanda a arbitraje; y
- b) copias de todos los escritos presentados en el procedimiento arbitral.

ARTÍCULO 14-31: Participación de una Parte.

Previa notificación escrita a las partes contendientes, una Parte podrá presentar escritos a un tribunal establecido conforme a esta sección, sobre cuestiones de interpretación de este tratado, que se estén discutiendo ante dicho tribunal.

ARTÍCULO 14-32: Documentación.

1. Una Parte tendrá, a su costa, derecho a recibir de una parte contendiente una copia de:
 - a) las pruebas ofrecidas a un tribunal establecido conforme a esta sección, y
 - b) los argumentos escritos presentados por las partes contendientes.
2. Una Parte que reciba información conforme a lo dispuesto en el párrafo 1, dará tratamiento a dicha información como si fuera una Parte contendiente.

ARTÍCULO 14-33: Sede del procedimiento arbitral. Salvo que las partes contendientes acuerden otra cosa, un tribunal establecido conforme a esta sección, llevará a cabo el procedimiento arbitral en el territorio de una Parte que sea miembro de la Convención de Nueva York, el cual será elegido de conformidad con:

- a) las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, si el arbitraje se rige por esas reglas o por el Convenio del CIADI; o
- b) las Reglas de Arbitraje de la CNUDMI, si el arbitraje se rige por esas reglas.

ARTÍCULO 14-34: Derecho aplicable .

1. Un tribunal establecido conforme a esta sección, decidirá las controversias que se sometan a su consideración de conformidad con este tratado y con las disposiciones aplicables del derecho internacional.
2. La interpretación que formule la Comisión sobre una disposición de este tratado, será obligatoria para un tribunal establecido conforme a esta sección.

ARTÍCULO 14-35: Interpretación de los anexos.

1. Cuando una Parte alegue como defensa que una medida presuntamente violatoria cae en el ámbito de una reserva o excepción consignada en cualquiera de los anexos, a petición de la Parte contendiente, un tribunal establecido conforme a esta sección, solicitará a la Comisión una interpretación sobre ese asunto. La Comisión, en un plazo de 60 días contado a partir de la entrega de la solicitud, presentará por escrito a dicho tribunal su interpretación.
2. La interpretación de la Comisión sometida conforme al párrafo 1 será obligatoria para un tribunal establecido conforme a esta sección. Si la Comisión no somete una interpretación dentro de un plazo de 60 días, dicho tribunal decidirá sobre el asunto.

ARTÍCULO 14-36: Dictámenes de expertos. Sin perjuicio de la designación de otro tipo de expertos cuando lo autoricen las reglas de arbitraje aplicables, el tribunal establecido conforme a esta sección, a petición de una parte contendiente, o por iniciativa propia a menos que las partes contendientes no lo acepten, podrá designar uno o más expertos para dictaminar por escrito cualquier cuestión que haya planteado una parte contendiente en un procedimiento, de acuerdo a los términos y condiciones que acuerden las partes contendientes.

ARTÍCULO 14-37: Medidas provisionales o precautorias. Un tribunal establecido conforme a esta sección, podrá solicitar a los tribunales nacionales, o dictar a las partes contendientes, medidas provisionales o precautorias para preservar los derechos de la parte contendiente o para asegurar que la jurisdicción del tribunal establecido conforme a esta sección, surta plenos efectos. Ese tribunal no podrá ordenar el acatamiento o la suspensión de la medida presuntamente violatoria a que se refiere el artículo 14-19.

ARTÍCULO 14-38: Laudo definitivo.

1. Cuando un tribunal establecido conforme a esta sección, dicte un laudo definitivo desfavorable a una Parte, dicho tribunal sólo podrá ordenar:

- a) el pago de daños pecuniarios y los intereses correspondientes; o
- b) la restitución de la propiedad, en cuyo caso el laudo dispondrá que la Parte contendiente pueda pagar daños pecuniarios, más los intereses que procedan, en lugar de la restitución.

2. Un tribunal establecido conforme a esta sección, podrá también ordenar el pago de costas de acuerdo con las reglas de arbitraje aplicables.

3. Cuando la demanda la haga un inversionista en representación de una empresa con base en el artículo 14-19:

- a) el laudo que prevea la restitución de la propiedad dispondrá que se otorgue a la empresa; y
- b) el laudo que conceda daños pecuniarios e intereses correspondientes dispondrá que la suma de dinero se pague a la empresa.

4. Un tribunal establecido conforme a esta sección, no podrá ordenar que una Parte pague daños de carácter punitivo.

5. El laudo se dictará sin perjuicio de los derechos que cualquier persona con interés jurídico tenga sobre la reparación de los daños que haya sufrido, de conformidad con la legislación aplicable.

ARTÍCULO 14-39: Definitividad y ejecución del laudo.

1. El laudo dictado por un tribunal establecido conforme a esta sección, será obligatorio sólo para las partes contendientes y únicamente respecto del caso concreto.

2. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 y al procedimiento de revisión aplicable a un laudo provisional, una parte contendiente acatará y cumplirá con el laudo sin demora.

3. Una parte contendiente podrá solicitar la ejecución de un laudo definitivo siempre que:

- a) en el caso de un laudo definitivo dictado conforme al Convenio del CIADI:
 - i) hayan transcurrido 120 días desde la fecha en que se dictó el laudo sin que alguna parte contendiente haya solicitado la aclaración, revisión o anulación del mismo; o
 - ii) hayan concluido los procedimientos de aclaración, revisión y anulación; o
- b) en el caso de un laudo definitivo conforme a las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI o a las Reglas de arbitraje de la CNUDMI:

i) hayan transcurrido 90 días desde la fecha en que se dictó el laudo sin que alguna parte contendiente haya iniciado un procedimiento de interpretación, rectificación, laudo adicional o anulación; o

ii) hayan concluido los procedimientos de interpretación, rectificación o laudo adicional, o haya sido resuelta por un tribunal judicial de la Parte contendiente una solicitud de anulación y esta resolución no sea susceptible de ser impugnada.

4. Cada Parte dispondrá la debida ejecución de un laudo en su territorio.

5. Cuando una Parte contendiente incumpla o no acate un laudo definitivo, la Comisión, a la recepción de una solicitud de una Parte cuyo inversionista fue parte en el procedimiento de arbitraje, integrará un tribunal arbitral conforme al capítulo XIX. La Parte solicitante podrá invocar dichos procedimientos para obtener:

a) una determinación en el sentido que el incumplimiento o desacato de los términos del laudo definitivo es contrario a las obligaciones de este tratado; y

b) una recomendación en el sentido que la Parte cumpla y acate el laudo definitivo.

6. El inversionista contendiente podrá recurrir a la ejecución de un laudo arbitral conforme al Convenio del CIADI, la Convención de Nueva York o la Convención Interamericana, independientemente que se hayan iniciado o no los procedimientos contemplados en el párrafo 5.

7. Para efectos del Artículo I de la Convención de Nueva York y del Artículo I de la Convención Interamericana, se considerará que la demanda que se somete a arbitraje conforme a esta sección, surge de una relación u operación comercial.

ARTÍCULO 14-40: Disposiciones generales.

Momento en que la demanda se considera sometida a arbitraje

1. Una demanda se considera sometida a arbitraje en los términos de esta sección cuando:

a) la solicitud para un arbitraje conforme al párrafo 1 del Artículo 36 del Convenio del CIADI ha sido recibida por el Secretario General;

b) la notificación de arbitraje, de conformidad con el Artículo 2 de la Parte C de las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, ha sido recibida por el Secretario General; o

c) la notificación de arbitraje contemplada en las Reglas de Arbitraje de la CNUDMI, se ha recibido por la Parte contendiente.

Entrega de documentos

2. La entrega de la notificación y otros documentos a una Parte se hará en el lugar designado por ella, de conformidad con el anexo 14-40 (2).

Pagos conforme a contratos de seguro o garantía

3. En un procedimiento arbitral solicitado de conformidad con lo dispuesto en esta sección, una Parte no aducirá como defensa, contrademanda, derecho de compensación, u otros, que el

inversionista contendiente recibió o recibirá, de acuerdo con un contrato de seguro o garantía, indemnización u otra compensación por todos o parte de los presuntos daños cuya restitución solicite.

Publicación de laudos

4. La publicación de laudos se realizará de conformidad con lo establecido en las reglas de procedimiento.

ARTÍCULO 14-41: Exclusiones.

Las disposiciones de solución de controversias de esta sección, y las del capítulo XIX no se aplicarán a las resoluciones que adopte una Parte en virtud del párrafo 2, literal c) del artículo 14-02, ni a los supuestos contenidos en el anexo 14-41.

ARTÍCULO 14-42: Subrogación.

En caso que una Parte o la entidad por ella designada haya otorgado cualquier garantía financiera sobre riesgos no comerciales en relación con una inversión efectuada por sus inversionistas en el territorio de otra Parte y desde el momento en que la primera Parte o su entidad designada haya realizado pago alguno con cargo a la garantía concedida, dicha Parte o la entidad designada será beneficiaria directa de todo tipo de pagos a los que pudiese ser acreedor el inversionista. En caso de controversia, únicamente el inversionista podrá iniciar o participar en los procedimientos ante un tribunal establecido conforme a esta sección.

ARTÍCULO 14-41: Exclusiones.

Las disposiciones de solución de controversias de esta sección, y las del capítulo XIX no se aplicarán a las resoluciones que adopte una Parte en virtud del párrafo 2, literal c) del artículo 14-02, ni a los supuestos contenidos en el anexo 14-41.

ARTÍCULO 14-42: Subrogación.

En caso que una Parte o la entidad por ella designada haya otorgado cualquier garantía financiera sobre riesgos no comerciales en relación con una inversión efectuada por sus inversionistas en el territorio de otra Parte y desde el momento en que la primera Parte o su entidad designada haya realizado pago alguno con cargo a la garantía concedida, dicha Parte o la entidad designada será beneficiaria directa de todo tipo de pagos a los que pudiese ser acreedor el inversionista. En caso de controversia, únicamente el inversionista podrá iniciar o participar en los procedimientos ante un tribunal establecido conforme a esta sección.

Anexo 14-11: Utilidad Pública. Para efectos del literal a) del párrafo 1 del artículo 14-11 se entienden comprendidos en el término de utilidad pública:

- a) para el caso de El Salvador: utilidad pública o interés social;
- b) para el caso de Guatemala: utilidad colectiva, beneficio social o interés público;
- c) para el caso de Honduras: necesidad o interés público; y
- d) para el caso de México: utilidad pública.

Anexo 14-40(2): Entrega de Notificaciones y otros Documentos

1. Para efectos del artículo 14-40 (2), el lugar para la entrega de notificaciones y otros documentos será:

a) para el caso de El Salvador:

Dirección de Política Comercial, Ministerio de Economía Alameda Juan Pablo II, Calle Guadalupe, Edificio C-2, Planta 3, Centro de Gobierno San Salvador, El Salvador

b) para el caso de Guatemala:

Ministerio de Economía 8ª . Avenida 10-43 zona 1 Guatemala, Guatemala

c) para el caso de Honduras:

Dirección General de Integración Económica y Política Comercial, Secretaría de Estado en los Despachos de Industria y Comercio Avenida Jeréz, Edificio Larach, Piso 10 Tegucigalpa, M.D.C., Honduras

d) para el caso de México:

Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial Insurgentes Sur 1940, Piso 8, Colonia Florida, C.P. 01030 México, D.F.

2. Las Partes comunicarán cualquier cambio del lugar designado para la entrega de notificaciones y otros documentos.

Anexo 14-41: Exclusiones. No estarán sujetas a los mecanismos de solución de controversias dispuestos en la sección B o el capítulo XIX:

a) para el caso de Honduras: las resoluciones que adopte la Secretaría de Estado en los Despachos de Industria y Comercio en aplicación de los artículos 11 y 18 de la Ley de Inversión Extranjera referente a la salud, la seguridad nacional y la preservación del ambiente.

b) para el caso de México, las resoluciones que adopte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que prohíban o restrinjan la adquisición de una inversión en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos que sea propiedad o esté controlada por sus nacionales, o por parte de uno o más inversionistas de otra Parte, así como las resoluciones relativas a las disposiciones del Anexo I, página I-M-F-4.