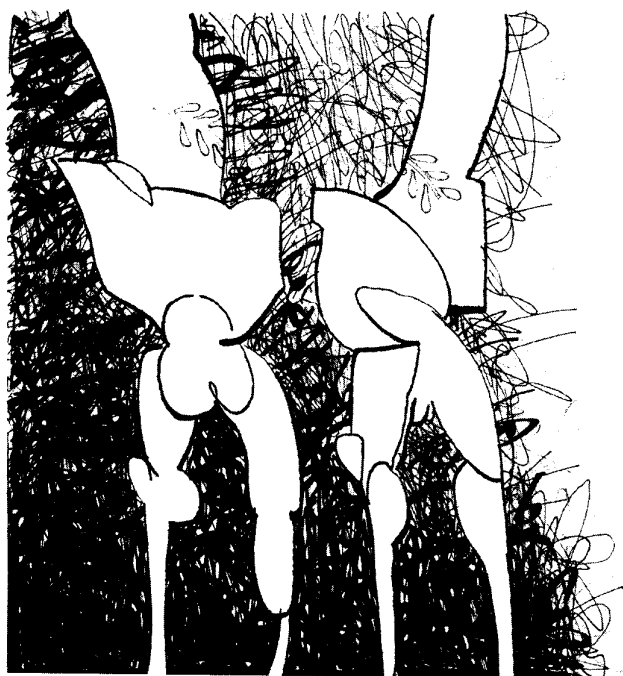


El impacto territorial de la inversión extranjera en América Latina. Estudio comparativo de tres casos en México, Argentina y Colombia

Vincent Gouëset*

sección general



* Département de Géographie-
Université de Haute Bretagne
(France)
CNRS-Unité Mixte de
Recherches-Espaces
Géographiques et Sociétés
(ESO)

RESUMEN

Con las reformas neoliberales iniciadas a finales de los años ochenta, América Latina entró en pleno proceso de globalización; una globalización económica que se caracteriza, entre otros, por un aflujo masivo de inversión extranjera. Ya se conoce un poco el impacto macroeconómico de esa inversión extranjera, pero no se conoce muy bien lo que es su impacto local, es decir, su capacidad para transformar el espacio y las sociedades en los territorios afectados. Aunque todavía es temprano para medir este impacto, sobre todo en el largo plazo, tres estudios de caso, seleccionados en regiones relativamente periféricas de México, Argentina y Colombia, nos permitirán plantear un primer balance, y matizar el tema.

RÉSUMÉ

Avec le virage néolibéral amorcé depuis la fin des années 80, l'Amérique latine est entrée de plain pied dans la mondialisation de l'économie; une mondialisation qui se caractérise notamment par une ouverture massive aux investissements étrangers. On connaît déjà un peu l'impact macroéconomique de ces investissements, mais on connaît moins leur impact local, c'est-à-dire leur capacité à transformer l'espace et les sociétés des territoires qu'ils affectent. Même s'il est encore un peu tôt pour mesurer cet impact, surtout à long terme, trois études de cas, choisies dans des régions relativement périphériques du Mexique, d'Argentine et de Colombie, nous permettent de dresser un premier bilan, plutôt nuancé, sur le sujet.

territorios

Globalización, IED¹ y desarrollo local en América Latina

La globalización ha invadido el discurso científico en todas las ciencias sociales, y se ha impuesto como un paradigma incontornable para caracterizar las transformaciones económicas, sociales y culturales que afectaron a toda la América Latina y al mundo en los años ochenta y noventa. Aunque la globalización no es, según algunos autores, nada más que el seguimiento del proceso plurisecular de expansión del capitalismo (Michiels y Uzundis, 1999: 9-12), y aunque el sentido de la palabra “globalización” (*globalization* en inglés, *mondialisation* en francés) tiende a diluirse a medida que su uso se difunde, el concepto inicial, que surgió en la mitad de los años ochenta, se refiere a una serie de cambios económicos que si bien tienen unas raíces muy remotas en la región (toda la historia de América Latina, desde la Colonia, puede entenderse como una sucesión de ciclos de extraversion económica y de intercambios desiguales con los actuales países del Norte), cobran una importancia hasta hoy inédita, y que contrastan con el modelo de desarrollo económico que prevalecía en el período anterior. La inversión extranjera constituye indudablemente uno de los “brazos armados” del proceso actual de globalización económica que afecta a la América Latina. Históricamente, la inversión extranjera siempre ha tenido un rol importante en el desarrollo económico regional. Sin remontar hasta la Colonia, y sin entrar en el detalle, se puede decir que la historia reciente de la IED se subdivide en tres fases sucesivas:

1. A finales del siglo XIX, y hasta la crisis de 1929, la economía latinoamericana se desarrolló sobre un modelo de “intercambio desigual” con los países capitalistas centrales, exportando materias primas e importando productos industriales. El papel de la IED en este proceso era fundamental, pues el capital doméstico era insuficiente para financiar la producción y la exportación de los productos agrícolas y mineros que se destinaban a los mercados del Norte. Las minas, las haciendas y las plantaciones, las carreteras y los ferrocarriles, las infraestructuras portuarias..., han sido financiados por la IED procedente de Europa (de donde llegaba también mucha mano de obra) y de Estados Unidos. Tal vez, el ejemplo paradigmático de este ciclo sea el caso argentino (Rapoport, 1994: 11-21).

2. Con la crisis de 1929, los intercambios económicos con Europa y Estados Unidos entraron en receso, y más aun los flujos de IED. América Latina optó por un modelo de “desarrollo endógeno”, con la adopción de unas medidas proteccionistas que echaron las bases del famoso proceso de “industrialización por sustitución de las importaciones”. Como se sabe, América Latina estuvo al inicio relativamente cerrada a la IED, con el fin de permitir el despegue de un “capitalismo criollo”. Luego, con el éxito muy limitado de esta opción (fuera de las industrias de bienes de consumo), los gobiernos regionales favorecieron paulatinamente la IED manufacturera, para atraer las EMN² y diversificar así la base productiva local. Esta política permitió el desarrollo de muchas ramas industriales para las cuales el capital y

¹ IED: Inversión Extranjera Directa.

² EMN: Empresa Multinacional.

el *know how* doméstico eran insuficientes (automóviles, maquinaria eléctrica y electrónica, química, etc...). Durante este período, que duró hasta los años ochenta, la IED se dirigió más que nada hacia las metrópolis, donde se concentraban los factores de producción y los consumidores potenciales. La IED también fue importante en el sector minero (petrolero sobre todo) y en la construcción de grandes infraestructuras que sustentaban el proceso de industrialización (carreteras, proyectos hidroeléctricos, etc...). He aquí la llave del “milagro industrial brasileño”, por ejemplo (y también la llave de su endeudamiento externo).

3. La tercera fase es la fase actual. Durante la profunda crisis económica, social y política de los años ochenta (la “década perdida”), que significó el fracaso del modelo de “desarrollo endógeno” (por lo menos tal como había sido aplicado), América Latina perdió su importancia relativa en la geografía mundial de la IED. La región ha vuelto a ser atractiva en los años noventa, porque su economía se recuperó, hasta cierto punto, y porque los gobiernos locales han cambiado de modelo de desarrollo, dando la vuelta a las pautas anteriores, y adoptando una serie de reformas de corte neoliberal, que combinaron unas medidas de apertura hacia el exterior (adhesión al GATT; constitución o reactivación de “grupos económicos regionales” –como el Mercosur o la CAN–; desmantelamiento de las trabas al comercio exterior, reforma de la legislación sobre la inversión extranjera...), y una serie de PAE³ al interno (privatizaciones, desregulación financiera, disminución de la intervención

del Estado en la economía...). Desde luego, esta nueva coyuntura ha sido muy atractiva para las EMN, y provocó un aflujo súbito de IED en la zona.

El volumen de inversión extranjera se multiplicó por 7 entre 1987 y 1996, pasando de 5 a 35,7 miles de millones de dólares. Entre 1991 y 1996, la región concentró el 10% de los flujos mundiales de IED, contra sólo el 6% entre 1984 y 1989 (United Nations, 1997). En 1996, esos flujos equivalían al 2,7% del PIB regional, y al 12% de la Inversión Interna Bruta, o sea cuatro veces más que en 1990 (Inter-American Development Bank, 1997: 221). Los principales beneficiarios de este flujo son, por orden respectivo: México (35% del total de la IED en América Latina entre 1987 y 1996), Brasil (16%), Argentina (15%), Colombia, Chile y Perú (7% cada uno).

La distribución por rama de la IED en América Latina cambió un poco de índole en los años noventa:

– A raíz del formidable movimiento de privatizaciones ocurrido en los diez últimos años, buena parte de la IED se destinó a la compra de servicios públicos y de ex empresas públicas. Las privatizaciones han sido muy atractivas para las EMN, porque esas empresas operaban sobre mercados de captación, en posición de monopolio o de baja competencia (United Nations, 1996).

– Siendo ahora los mercados latinoamericanos abiertos a la competencia internacional, la IED se concentró más que nada en los sectores de producción más competitivos, que son la producción de materias primas y

los productos derivados, cuyo valor agregado suele ser bajo. Este proceso contribuiría, según varios autores, a un proceso de “reprimarización” de las economías regionales (Treillet, 1997).

– A la par (y paradójicamente), la IED invadió el sector de los servicios, que tradicionalmente había sido poco penetrado por las EMN: servicios financieros (gracias a la desregulación de la banca en la región), inmobiliario, comercio (caso de las redes de supermercados), turismo, etc.

El objetivo de la siguiente ponencia no gira alrededor del impacto macroeconómico de la IED, ni sobre las estrategias de las EMN. El interés aquí consiste en indagar sobre su impacto “territorial”. ¿Cómo y hasta qué punto el proceso actual de globalización, y más específicamente el aflujo actual de IED, transforma el espacio y las sociedades locales en América Latina? Se trata de un fenómeno relativamente reciente, cuyos efectos a corto y a largo plazo no se conocen muy bien, sobre todo en una perspectiva comparativa.

Ya se sabe, de manera global, que la IED refuerza la tendencia histórica a la concentración de los hombres y las actividades en las mayores metrópolis (las *global cities*), que reúnen muchas ventajas comparativas, que permiten realizar economías de aglomeración, y que concentran un importante mercado solvente. Pero no se sabe muy bien lo que pasa afuera de las ciudades primaciales, y las regiones menos urbanizadas y/o periféricas. Parece que los impactos territoriales son muy diversos en función de la índole de la IED y de la configuración de las economías regionales.

Para estudiar esto, se comparan aquí tres regiones no metropolitanas, seleccionadas en países distintos, y que tienen en común el hecho de haber recibido unos importantes flujos de IED en un pasado reciente (tabla 1).

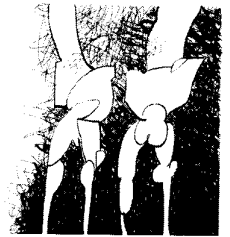
La primera región es el estado de Yucatán (México), que recibió mucha IED debida a un efecto de proximidad con Estados Unidos, muchas veces bajo la forma de maquiladoras.

La segunda es la región de Bahía Blanca, en el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires (Argentina), que ha sido muy afectada por las PAE a comienzos de los años noventa, y que recibió unos flujos muy selectivos de IED.

La tercera es el Departamento de Casanare (Colombia), una zona periférica poco poblada, que conoció últimamente un verdadero auge petrolero, con la llegada de la *British Petroleum*.

El impacto de la IED en el Yucatán (México)

La IED afluyó en México a partir de la mitad de los años ochenta, atraída por las reformas estructurales y las privatizaciones emprendidas por los gobiernos De la Madrid (1982-88) y Salinas de Gortari (1988-95). De 630 millones de dólares en 1982, la IED ascendió a 10.500 millones en 1994, y después de un receso debido al “efecto Tequila”, subió a 10.800 millones en 1997 (figura 2). México ha sido, en los últimos quince años, la primera destinación para la IED en América Latina, y concentró la tercera parte de su volumen total.



territorios

TABLA 1

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS REGIONES ESTUDIADAS

Región	Superficie (km ²)	Población (hab.)	Peso de la región en la pobl. nal. %	Peso de la región en el PIB nal. %	Ciudad principal	Población de la ciudad principal
Estado de Yucatán (México)	39340	1.362.940	1,7	1,3	Mérida	556.819
Sudoeste de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)*	101.219	692.513	2,1	–	Bahía Blanca	263.151
Departamento de Casanare (Colombia)	44.460	211.329	0,6	1,6	Yopal	36.490

Fuentes:

México: INEGI (Censo de Población 1990 y Cuentas Nacionales 1993).

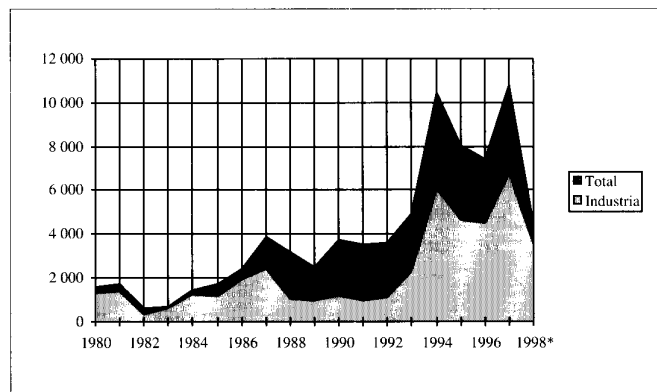
Argentina: INDEC (Censo de Población 1991).

Colombia: DANE (Censo de Población y Cuentas Departamentales 1993).

* Región conformada por los 22 partidos de la sexta circunscripción electoral de la Provincia de Buenos Aires.

FIGURA 2

EVOLUCIÓN DE LA IED EN MÉXICO (1980-1998)



Fuente: Secofi, Dirección General de Inversión Extranjera (1999).

* 1998 = resultados parciales.

La distribución sectorial de la IED en México es peculiar, en comparación con el resto de América Latina, con una extrema subrepresentación del sector primario (sólo el 1% del valor total de la IED entre 1994 y 1998), una importancia creciente de los servicios (37%), en razón de las privatizaciones y de las perspectivas prometedoras del mercado interno, y una abrumadora supremacía del sector manufacturero (62%). Esta primacía industrial se debe a la combinación de varios factores: multiplicación de la fábricas maquiladoras y no maquiladoras orientadas hacia el mercado norteamericano, y grandes consumidoras de mano de obra barata; atracciones del mercado interno mexicano; ubicación geográfica de México, que permite irradiar sobre todo el mercado centroamericano y de Caribe; calidad relativa de las infraestructuras de servicios colectivos y de transporte.

El panorama de la IED en Yucatán

Yucatán es, aparte de Mérida (una ciudad que se ha calificado de "isla de hispanidad en tierra maya" –Redfield, 1944–), un Estado periférico y relativamente pobre. Sin embargo, la región conoció un importante auge económico en los últimos años, impulsado en buena parte por la IED (Gouëset, 1997).

En realidad, la inversión extranjera no es un hecho nuevo en la zona, porque a partir de finales del siglo XIX, el norte de la península había conocido una fase de expansión acelerada con la producción, la transformación y la exportación del henequén, bajo el con-

trol de una empresa extranjera, la *Chicago's International Harvester*. Era un caso típico de economía de enclave, y se ha calificado el Yucatán de este entonces de "colonia informal" de la empresa norteamericana (*The Economist*, 22-05-93). Después de la Primera Guerra Mundial, a raíz de la competencia internacional y de la paulatina aparición de las fibras sintéticas, la economía del henequén entró en un proceso de declive, y Yucatán volvió a ser una región pobre, subindustrializada, y dependiente de una agricultura poco diversificada. Durante varias décadas, el Estado permaneció al margen del comercio mundial, y el Estado federal tuvo que sustituirse al capital extranjero para subsidiar la economía del henequén, regulando la producción y nacionalizando la industria de transformación, con la creación del grupo público Cordemex en 1964. El estado de Yucatán sufrió entonces, hasta finales de los años ochenta, de una "doble dependencia" (Ramírez, 1993): dependencia de una producción que se había vuelto antieconómica (el henequén seguía representando la tercera parte del PIB yucateco en 1980), y dependencia del sector público, que vino a ser, en ausencia de actividades sustitutivas, el primer empleador local, con 54.000 empleados contados en el censo económico de 1994, o sea, uno de cada cinco empleos).

Los años noventa marcaron una ruptura y el comienzo de un tercer ciclo económico. Los gobiernos federal y local, en mala postura financiera, decidieron acabar con el subsidio de la actividad henequenera (Programa de Reordenación de la Zona Henequenera

territorios

en 1992; privatización de Cordemex en 1993), y de “desinflar” el sector público (reduciendo el empleo público). La diversificación de la economía yucateca fue lenta hasta los años ochenta, porque no emergió alguna actividad sustitutiva notable, comparable al petróleo en Campeche, o al turismo en Cancún. Los censos económicos realizados a partir de 1980 indican una progresiva diversificación de la base productiva local, pero se trata de una diversificación en buena parte “perversa”, debida más que nada al declive de los sectores tradicionales. Las cosas cambian a partir de finales de los años ochenta, gracias a la IED.

Entre enero de 1989 y febrero de 1995, 102 millones de dólares de IED han sido invertidos en 55 empresas (figura 2). Esta inversión proviene primero que todo de Estados Unidos, luego del Reino Unido y de los paraísos fiscales del Caribe. Se concentraron en la ciudad de Mérida. La distribución por rama de la IED se caracteriza por una subrepresentación de los sectores primarios y secundarios (lo que es un poco sorprendente cuando se sabe que más de 30 maquiladoras se han radicado en el Estado). Los servicios financieros representan el 40% del total, lo que corresponde a una tendencia nacional sobre este período, ya que coincide con la privatización y la desregulación del sistema financiero mexicano. Se destaca también la hotelería (el 35% de la IED), lo que ilustra el proceso reciente de difusión hacia adentro del desarrollo turístico, alrededor de Cancún. La diversidad y la riqueza del patrimonio de Yucatán hizo posible esta difusión (Ramírez, 1993). Varios grupos internacio-

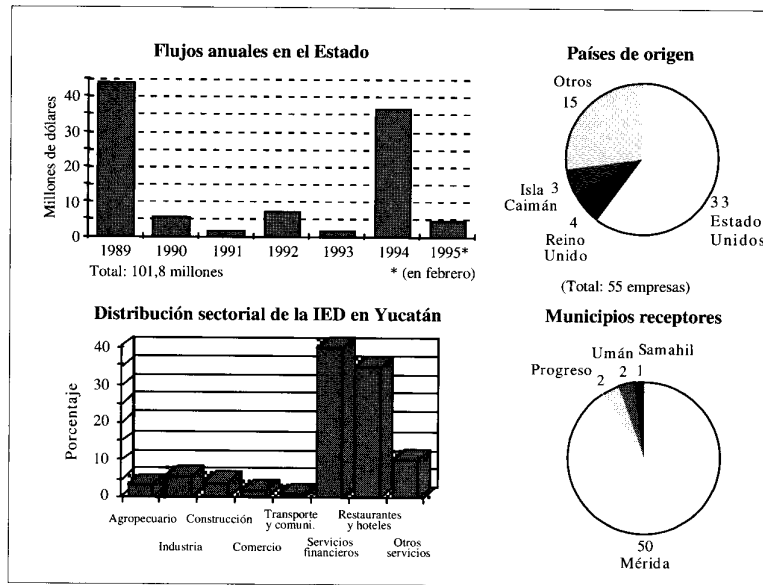
nales han invertido en Mérida (*Holliday Inn*, *Hyatt...*) y en los sitios arqueológicos de la zona (como *Le club Méditerranée* en Uxmal). La IED también afectó al comercio, con la llegada de varias franquicias, sobre todo en el sector alimenticio (*Burger King*, *Kentucky Fried Chicken*, etc.), el desarrollo de *Shopping Centers*, y varios proyectos de supermercados en la periferia de Mérida (*Price Club*, *Sam's Club*, *Carrefour*,...).

El caso de las maquiladoras es de peculiar interés. Inicialmente concentradas en la frontera norte, solamente a partir de los años setenta que comenzaron a difundirse hacia el interior, pero limitándose a las ciudades del norte (Durango, Monterrey) y a las metrópolis centrales (Guadalajara, México). Yucatán es el primer estado del sur de la Federación que llevó a cabo, a partir de 1984, una política muy ofensiva (y costosa...) de *marketing urbain* en Estados Unidos, para promover la IED. Aunque tiene 33 maquiladoras y 8.000 empleos registrados en 1996, Yucatán no representaba sino el 1,5% y el 1,1% del total nacional, respectivamente; de hecho, se ha vuelto el segundo foco maquilador afuera de la región fronteriza, detrás de Jalisco, pero delante de la región metropolitana de México.

El bajo coste de la mano de obra, que ha sido promocionado con cierto cinismo en Estados Unidos (en unos folletos que hacían hincapié sobre los *lower labor costs*, el *lower employee turnover and absenteeism*, y los *easy trainable employees*), no es el único factor atractivo. En realidad, ante la situación de relativa “saturación” de los parques industriales de la frontera norte, Yucatán aparecía

FIGURA 2

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL ESTADO DE YUCATÁN (1989-1995)



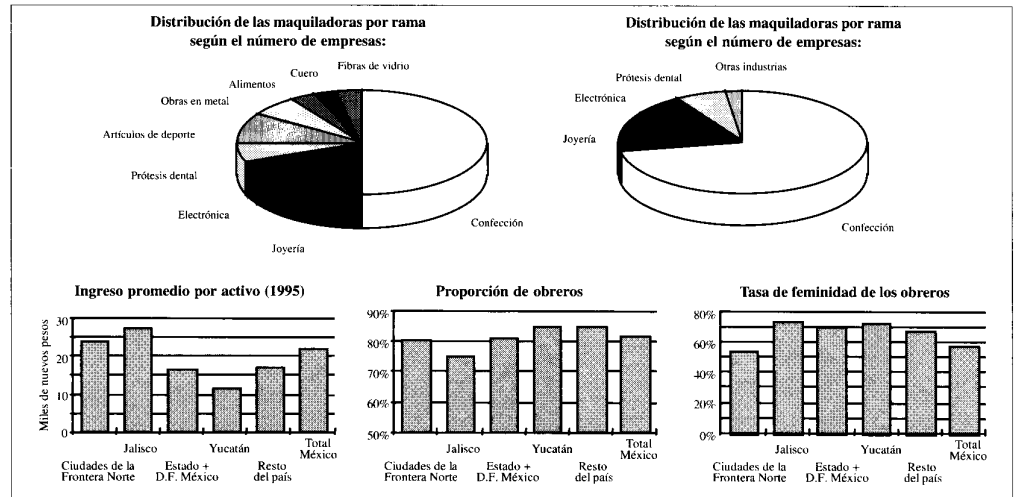
Fuente: Secofi (1996).

como un *well kept secret*, para retomar la fórmula de Castilla & Torres (1994: 97). En afecto, además de la mano de obra, Yucatán cuenta con varias ventajas comparativas, como su cercanía de la costa sur de Estados Unidos (se habla a veces de “frontera marítima” con ese país), la presencia de varias zonas industriales públicas, la existencia de facilidades fiscales, la existencia de una tradición industrial local (en el sector textil), la calidad de las infraestructuras portuarias y aeroportuarias (en las cuales el gobierno provincial ha invertido mucho), la calidad de vida para el personal americano expatriado, etc. Cerca de 35 maquiladoras se habían radicado en Yucatán en 1996 (figura 3). La mayoría

son fábricas de textiles (*Lee Cooper, Vogue...*), pero también las hay de otras ramas intensivas en mano de obra poco calificada y, al revés, poco intensivas en capital y en altas tecnologías (prótesis dental, joyería, artículos de deporte, electrónica...). En comparación con el resto de las maquiladoras mexicanas (figura 3) la mano de obra yucateca es más femenina, menos calificada y menos remunerada. Son, por lo tanto, maquiladoras de “primera generación”, atraídas básicamente por el costo y la flexibilidad de la mano de obra, lo cual ya no es el caso en muchas maquiladoras de la frontera norte (González, 1997).

territorios

FIGURA 3
CARACTERÍSTICAS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN YUCATÁN (1995)



Fuente: Inegi (1995), Asociación de Maquiladores de Yucatán + Castilla y Torres (1994).

El impacto territorial, económico y social de la IED

Aunque es un fenómeno muy reciente, hoy se puede decir que la IED contribuyó, por su magnitud, a modificar de manera duradera la base productiva local.

En la industria (maquiladora y no maquiladora), la inversión realizada se limitó a la producción de bienes de consumo: alimentos, bebidas (con una fábrica *Pepsi-Cola* que abastece toda la península), textil y confección (aunque los empleos creados en este sector no lograron compensar los empleos destruidos en Cordemex). Las solas fábricas maquiladoras, que comenzaron a aparecer después de 1984, habían creado 8.000 empleos directos en 1996. En el último censo

económico disponible (1994), las maquiladoras representaban entre el 11% y el 12% de los empleos manufactureros del Estado. Además, son fábricas recientes, modernas y productivas.

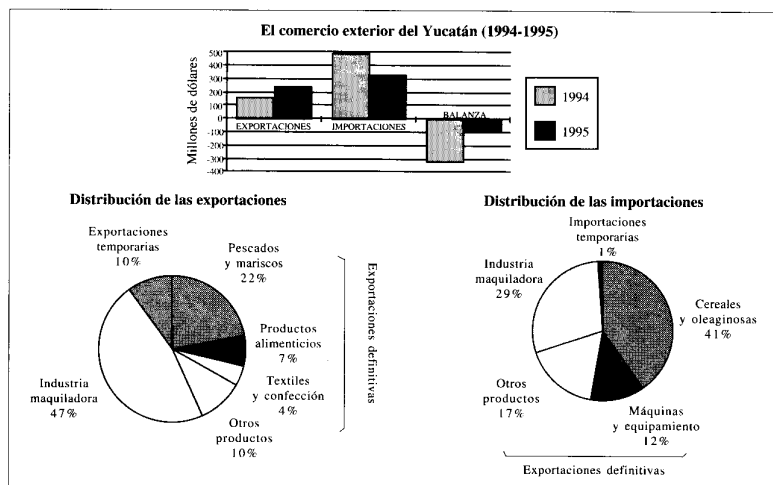
Pero la industria no representa sino el 12,5% del PIB yucateco. ¿Qué pasa con los otros sectores? Parece claro que los servicios financieros y el turismo han sido estimulados por la IED a comienzos de los años noventa. El impacto parece ser menor en las otras actividades, incluso para el comercio, puesto que la modernización de esta rama había comenzado bajo el impulso de empresas locales o nacionales (Pérez, 1994).

No cabe duda de que la IED contribuyó a "extravertir" la base productiva regional, y a modificar de manera radical la estructura

del comercio exterior yucateco, en un plazo muy corto. El volumen del comercio exterior aumentó, y su composición cambió (figura 4). Las exportaciones tradicionales (henequén y derivados, cuero, muebles, cemento, artesanado) perdieron terreno, a favor de nuevos productos. Las maquiladoras representan hoy el 47% del valor de las exportaciones, y también el 29% de las importaciones (se trata de los insumos necesarios a la fabricación de los productos). En fin, si bien la IED no permitió colmar el déficit comercial de Yucatán, sí resolvió totalmente el problema histórico de desequilibrio de los intercambios, contribuyó a diversificar y a “industrializar” la base exportadora local. Es delicado estimar el número exacto de empleos creados por la IED. Se conoce la

cifra de 8.000 empleos para la industria maquiladora en 1996, lo que equivale más o menos al 15% del empleo manufacturero local, pero que no pesa mucho en el volumen total del empleo yucateco. No existe una fuente centralizada para las industrias extranjeras no maquiladoras, o las empresas de servicios (que concentraron el 91% de la IED local entre 1989 y 1995). Sería todavía más difícil de estimar el empleo indirecto derivado de la IED. Algunos estudios empíricos realizados sobre las actividades inducidas por las maquiladoras en otras regiones de México dieron resultados contradictorios. El efecto parece ser importante en las ciudades fronterizas, donde las maquiladoras subcontratan muchas actividades, mientras es limitado en Guadalajara o en el Bajío (González, 1997), donde las maquila-

FIGURA 4
CARACTERÍSTICAS DEL COMERCIO EXTERIOR DE YUCATÁN (1995-1994)



Fuente: Secofi (1996), Secretaría de Desarrollo Industrial.

territorios

doras trabajan más con la sede principal de la empresa, o con otras empresas extranjeras, que con las pequeñas y medianas empresas (PYME) locales. En el caso de Yucatán, donde las maquiladoras son muy recientes, la subcontratación de PYME locales no parece ser muy frecuente.

En síntesis, aunque faltaría indagar más al respecto, se puede decir que la IED ha creado millares de empleos directos e indirectos en Yucatán, y que eso permitió compensar parte de los empleos destruidos en los sectores tradicionales (henequén, agricultura, administración pública, etc.), y atenuar un poco los efectos de la crisis y del proceso de desindustrialización.

Se sabe además que las maquiladoras han modificado las características de la mano de obra. Tradicionalmente, el empleo manufacturero era más bien masculino y urbano (aunque muchos de esos “ciudadanos” eran migrantes oriundos del campo). Si bien muchos obreros tradicionales estaban desempleados cuando llegaron las maquiladoras, ellas no los contrataron con prioridad. Las maquiladoras, en busca de una mano de obra barata y “dócil”, optaron por una mano de obra más joven, femenina al 74%, poco calificada, más bien rural (a menudo maya), y sin tradición sindical. Por lo tanto, la clase obrera local cambió totalmente de perfil, y la movilidad laboral entre Mérida, donde están ubicadas casi todas las maquiladoras, y el campo, de donde provienen muchos obreros, aumentó de manera sensible. Muchas veces, son migraciones “circulares”, es decir no definitivas: los trabajadores vienen a trabajar solamente por plazos en

Mérida, y se devuelven con regularidad a su hogar. En algunos casos, las empresas extranjeras prefirieron radicarse en el campo, como pasó con la *Lee Cooper*, que se instaló en Izamal en 1996.

Otro tema de reflexión es el impacto que ha tenido la IED sobre la “gobernabilidad” (*governance*) local. Más precisamente, el interés se centra en ver cuál ha sido su incidencia sobre las formas de administración empresarial, sobre el medio empresarial yucateco, y sobre el juego político local. En realidad, la mayoría de las empresas extranjeras se mantienen al margen de los asuntos locales, y no aparecen como un vector de cambio en los modos de regulación del trabajo o en el manejo de los asuntos públicos, sino más bien como un factor de inmovilismo:

- Sobre el modo de organización del trabajo dentro de las empresas, las empresas extranjeras no realizan muchos cambios o innovaciones, e ignoran las prácticas sindicales que existían en las grandes empresas locales (sobre todo Cordemex).

- No contribuyeron a mejorar el sistema local de educación profesional. Ninguna formación específica había sido abierta hasta 1996, y ése que quizá hubiera podido ser el caso en la confección, que emplea el 72% del personal ocupado en las maquiladoras. La capacitación técnica de la mano de obra es un asunto que se maneja dentro de las empresas.

- Vuelve a pasar lo que ya había ocurrido en la frontera norte en cuanto a la clase empresarial, que a menudo adopta una actitud

especulativa y rentista. Muchos empresarios yucatecos tratan de asociarse con los inversionistas extranjeros (para ello, a veces no vacilan en movilizar el capital productivo de sus empresas de origen), con el fin de sacar una renta rápida y a menor riesgo.

– En fin, las empresas extranjeras se mantienen al margen del juego político local, aun si el juego político local no las ignora (y trata de “instrumentalizarlas”). Concretamente, la política de promoción de la IED es una iniciativa, desde 1984, del gobierno de la Provincia (PRI), en colaboración con el medio empresarial local, y en contra del gobierno municipal (PAN). Desde luego, las autoridades estatales invocan la IED como un logro suyo que legitima su política y, en 1996, trataban de orientar esta inversión fuera de la ciudad de Mérida, en unos municipios que les sean favorables. Paralelamente, algunas voces se levantaron en la oposición para denunciar el despilfarro del dinero provincial en una costosísima política de promoción de la inversión extranjera (*marketing urban*, gastos de infraestructura...).

– Para terminar, la IED ha tenido, desde un punto de vista espacial, un efecto netamente concentrador en Yucatán, pues ha aumentado el desequilibrio territorial que existía entre Mérida y el resto del Estado. La ciudad de Mérida presenta muchas ventajas comparativas, por su población (que representa a la vez una fuente de mano de obra y de clientes), y por las numerosas atracciones que ofrece: un aeropuerto internacional, un puerto marítimo a una distancia de 40 km (Progreso), varios parques industriales,

infraestructuras de transporte y de servicios públicos, etc. Sin embargo, esta lógica de aglomeración no es ninguna especificidad de la IED. La polarización urbana es una tendencia de largo plazo, y las empresas extranjeras se radican en Mérida por las mismas razones que lo hacen las empresas nacionales.

El impacto de la IDE en el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires (Argentina)

Históricamente, el desarrollo económico de la Argentina, a finales del siglo XIX y a comienzos del siglo XX, fue estrechamente vinculado con la inversión (y la inmigración) extranjera. Luego la IED disminuyó, y los flujos eran limitados en los años setenta y ochenta, a causa de las incertidumbres políticas (a pesar de la legislación favorable a la inversión extranjera adoptada por la Junta Militar en 1976) y económicas (fuerte intervencionismo estatal, inestabilidad financiera, alto grado de endeudamiento externo, hiperinflación...). La Argentina sólo recibió un promedio de 600 millones de dólares al año entre 1984 y 1989, y el país ya no tenía sino el 13,7% del *stock* total de IED en América Latina en 1990, contra el 18,2% en 1980.

El año 1991 constituyó una ruptura, con el Plan de Convertibilidad del gobierno Menem, y con la serie de PAE neoliberales que éste desencadenó: ajustes y austeridad financiera, desregulación, privatizaciones, apertura comercial, etc.... Argentina adhirió en 1991 al “Acuerdo Multilateral de Garantía sobre la IED”, y votó en 1993 una

territorios

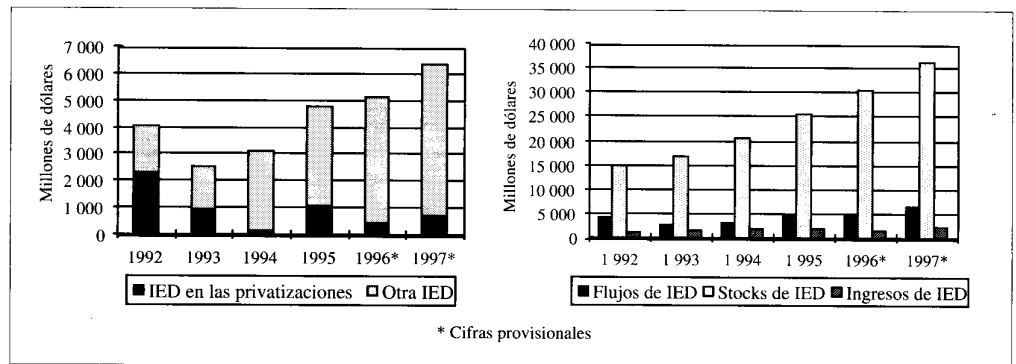
nueva ley de inversión extranjera, más permisiva que la ley de 1976 (en particular sobre las posibilidades de repatriar los capitales invertidos y los beneficios realizados). El aflujo de IED desde esta fecha es espectacular (figura 5). En un primer período, las inversiones han sido atraídas más que nada por las privatizaciones: petróleo, gas, agua y saneamiento, electricidad, transportes, comunicaciones. Entre 1990 y 1993, la Argentina captó el 48% de los flujos de IED en América del Sur (un récord histórico), y sobre este total, la mitad ha sido invertida en las privatizaciones (United Nations, 1997; DNCI, 1998). Se considera que entre 1990 y 1995, el 60% de los capitales invertidos en las empresas privatizadas provenían del extranjero (Ferrer, 1997: 94). A partir de 1994, con el desacelere del ritmo de las privatizaciones, la IED ha venido diversificándose, dirigiéndose hacia el sector bancario (controlado al 40% por el capital

extranjero) y la industria: sector agroalimenticio, química y petroquímica, industria automotriz. El comercio, a través de las cadenas de hipermercados, y las comunicaciones (telefonía celular, medios de comunicación...) también han sido afectados por este movimiento.

El caso de Bahía Blanca y del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires

El puerto de Bahía Blanca y el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires conforman una región cuya economía es muy extravertida, desde finales del siglo XIX. El *hinterland* bonaerense de Bahía Blanca hace parte del conjunto agrológico de la Pampa, y como tal tiene una vocación agroexportadora muy marcada: trigo, cereales, oleaginosas, ganadería. Bahía Blanca es el quinto puerto exportador argentino (es el primero para los cereales, y uno de los primeros para el pe-

FIGURA 5
LA IED EN ARGENTINA (1992-1997)



Fuente: ME y OSP - Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (1998).

tróleo y los productos derivados). La cuarta parte de la producción industrial local (agroalimenticia y petroquímica sobre todo) es exportada, lo que hace de Bahía Blanca la cuarta de Argentina por su "grado de apertura industrial" (Polatian, 1996: 86).

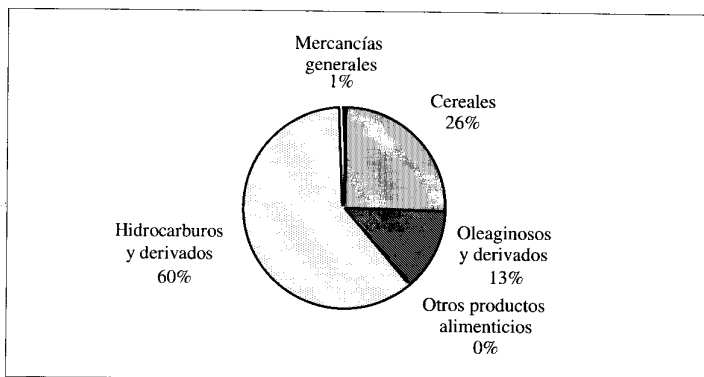
El sector público tiene una responsabilidad histórica en el carácter extravertido de la economía regional (Gouëset, 1998: 109-110). A finales de los años setenta, el Estado había decidido hacer de Bahía Blanca uno de los principales puertos petroquímicos del país, e invirtió masivamente en este sentido entre 1981 y 1988 (*Polo Petroquímico, Polisur, Indupa, YPF*). Es el gobierno (o más bien, los tres niveles de gobierno: federal, provincial y municipal) quien planificó la construcción de una red vial y ferroviaria centrada sobre el puerto de Bahía Blanca. También es el Estado quien regulaba, hasta una fecha reciente, el comercio de la carne y del gra-

no, y que garantizaba un precio mínimo para las materias primas agrícolas. Es el gobierno, por fin, quien administraba el puerto de Bahía Blanca, a través de la Administración General del Puerto de Bahía Blanca (AGP).

En fin, la economía regional padecía, como Yucatán, de una doble herencia: una alta dependencia del sector público, y una especialización productiva demasiado alta, alrededor de comodidades vulnerables a los altibajos de la coyuntura internacional, que se deterioró en la última década (figura 6). La situación económica regional pudo mantenerse mientras el Estado lograba asumir sus prerrogativas, y mientras los precios internacionales de las comodidades eran altos. Este sistema económico funcionó incluso durante la hiperinflación, gracias a la estabilidad intrínseca del valor de la producción local sobre el mercado mundial. A comienzos

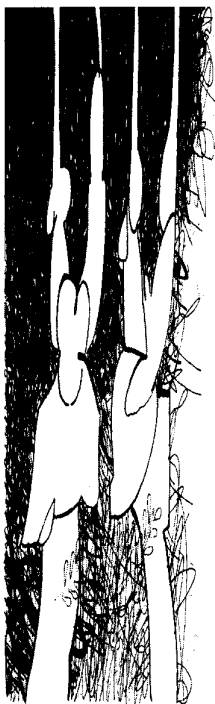
de los años noventa, el equilibrio precario que existía entre la alta especialización productiva y el control público se rompió. Primero, porque los precios internacionales bajaron. Segundo, porque el Estado, muy endeudado y poco eficiente en el manejo económico, privatizó la mayoría de las empresas públicas nacionales y regionales (petróleo y gas, energía eléctrica, ferrocarriles,

FIGURA 6
EXPORTACIONES DEL PUERTO DE BAHÍA BLANCA, EN VOLUMEN (1995)



Fuente: Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (1997).

territorios



territorios

68

teléfono, administración del puerto, *Junta Nacional de Granos*, *Junta Nacional de Carnes*, empresas del polo petroquímico...), y porque las barreras aduaneras y el sistema de garantía pública de los precios han sido desmantelados. En consecuencia, las ventajas comparativas de la región se vieron seriamente afectadas (Sili, 1998).

Las consecuencias locales de esos cambios han sido muy graves en Bahía Blanca y su *hinterland*.

En el campo, donde los empleos públicos e industriales eran pocos, la crisis afectó básicamente al sector agropecuario. Sufrieron los campesinos (fue el caso en toda la Pampa argentina, pero el impacto social ha sido mayor en el sudoeste bonaerense, donde tradicionalmente dominaban los "chacareros", es decir los campesinos medios y pequeños); sufrieron las cooperativas (que eran muy importantes en esta zona); sufrieron los intermediarios; sufrieron las industrias de transformación (molinos, mataderos...).

En Bahía Blanca, el golpe ha sido mayor todavía. La tasa de desempleo, que se había mantenido cerca del promedio nacional hasta 1992 (más o menos el 10%), subió rápidamente, para estabilizarse, a partir de 1994, hacia el 20%. Esta degradación del contexto laboral está ligada a las privatizaciones y a los ajustes consecutivos, que destruyeron cerca de 4.000 empleos entre 1990 y 1994 (Gorenstein, Cerioni y Scudelati, 1995). Pero las privatizaciones no son las únicas responsables. Muchas PYME vinculadas a la actividad agroexportadora, o que eran subcontratistas de las empresas públicas del polo petroquímico y del puerto (como las

empresas frigoríficas), sufrieron muchas pérdidas, y algunas se quebraron. Además, muchas de las industrias "sustitutivas" (alimentación, textil, industrias mecánicas, edición...), que habían prosperado en el período anterior (al amparo de la competencia internacional), entraron en crisis, por la política de apertura económica.

Un buen ejemplo de ello es el del Grupo Gatic, una empresa familiar de calzado, oriunda del cono urbano de Buenos Aires, que supo negociar en los años sesenta un acuerdo de exclusividad con el grupo alemán *Adidas* y el italiano *Vibram* para producir, bajo licencia, un número creciente de marcas europeas (*Adidas*, *Arena*, *New Balance*, *Benetton*, *Bata*, *Le Coq Sportif*...). Gracias al costo prohibitivo de los aranceles aduaneros sobre los calzados importados, y a su posición hegemónica sobre el mercado interno, el grupo Gatic prosperó, abriendo 19 fábricas en el país y creando más de 6.000 empleos. La región de Bahía Blanca contaba con 4 fábricas y 2.000 empleos. Desde luego, con la apertura económica, entró una competencia extranjera muy agresiva (con marcas como *Nike* o *Reebok*), y el grupo Gatic entró, a partir de 1992, en una fase de crisis profunda, que aún no ha terminado. En 1997, ninguna fábrica había cerrado todavía, pero todas tuvieron que comprimir su masa laboral.

El impacto específico de la IED sobre el desarrollo local

¿Cuál es, en este contexto poco alentador, el rol específico de la IED? Desdichadamen-

te, por escasez de fuentes estadísticas, no se puede saber cuál ha sido el monto exacto de la IED en el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires. Se sabe que afluyó en la región a partir de 1990, a raíz de las privatizaciones y de la reestructuración de los sectores agroalimenticios y petroquímicos (por no hablar de las atracciones del Mercosur, que incitaron algunas EMN a invertir en los puertos argentinos o en su entorno cercano). Se pueden mencionar los ejemplos de la *Shell* y la *Esso* para el petróleo, del italiano *Camuzzi* para el gas, de la *Dow Chemical* y la *Solvay* para la petroquímica, de la *Telefónica* española, de *Cargill* y *Glencore* y *Toepffer* para el grano, de *Bhrama-Canadian Malting* (brasileño) y *Nordon* (francés) para la maltería y la cerveza, etc.

Por supuesto, sería abusivo echarle solamente a la IED la culpa de las dificultades económicas regionales. Buena parte de las reestructuraciones consecutivas a las privatizaciones eran inevitables, y cabe señalar que las empresas que quedaron en manos argentinas (como el ferrocarril) han sido reestructuradas de la misma manera. Los cambios observados en la región se inscriben en un proceso general, en el cual la IED sólo es un simple eslabón. Sin embargo, podemos sacar varias conclusiones sobre el impacto regional de la IED:

– El aflujo de la IED desde 1990 es estrechamente ligada a las PAE que han sido realizadas en esta época: sin una transformación radical del modelo de desarrollo de la economía argentina, la IED no hubiera tenido semejante magnitud.

– Lo contrario también es cierto. Muchos ajustes estructurales no hubieran sido posibles sin la inyección de capitales extranjeros. De hecho, no son muchas las empresas públicas que han sido compradas por grupos nacionales (como el Grupo Moreno para las oleaginosas, o Techint para el transporte ferroviario).

– Precisamente, en la región de Bahía Blanca la gran mayoría de la IED ha ido a parar en la compra de empresas preexistentes, y casi no ha creado actividades o empleos nuevos (fuera de unos casos muy contados, sobre todo en el sector agroalimentario, como la maltería abierta en Puán por el consorcio *Bhrama-Canadian Malting*). Es muy impactante la diferencia con las maquiladoras yucatecas: en un caso, la IED es sinónimo de reestructuraciones y de destrucción de empleos, mientras en el otro, la IED significa la creación de empresas nuevas, que generan millares de empleos.

– La compra de muchas empresas públicas por grupos extranjeros permitió modernizar el aparato productivo local, en un esfuerzo de “*aggiornamento* técnico y estratégico” (Ferrer, 1997) que, si probablemente echa las bases de un crecimiento sano y duradero a largo plazo, al contrario ha tenido un efecto devastador sobre el empleo a corto plazo.

– Hay completa evidencia de que las desregulaciones y las privatizaciones quitaron a los gobiernos locales buena parte de su poder de intervención sobre la economía regional. Con cierto fatalismo y mucho *laissez-faire*, el Estado no intervino en la reestructuración de las ex empresas públi-



territorios

cas, y no hubo ninguna negociación con los inversionistas extranjeros para limitar los efectos sociales del *aggiornamiento*.

– Por fin, y si se descartan las sucursales de las empresas que han sido privatizadas a nivel nacional (como la banca o las telecomunicaciones), la IED no afectó sino a un número limitado de ramas (hidrocarburos, petroquímica y química básica, industria agroalimentaria), todo lo cual agrava el problema inicial de fuerte especialización del sistema productivo regional. Esta evolución parece lógica. La IED se concentra en los sectores de mayor actividad para lo cuales la región ofrece ventajas comparativas de escala internacional. Ahora bien, los factores de producción más atractivos para las EMN son aquí las materias primas agrícolas, el complejo petroquímico de Bahía Blanca, y el puerto, bien conectado a su *hinterland*, y que ofrece atractivos para el transporte de mercancías pesadas (y no tanto para las mercancías generales, pues le falta un sistema moderno de transbordo de contenedores). Las materias primas son las que atraen la IED en Bahía Blanca, al contrario del Yucatán, donde la mano de obra, la ubicación geográfica y las facilidades fiscales son los principales factores de inversión. Es cierto que el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires cumula varios *handicaps*: está distante de Estados Unidos (y no puede captar fábricas orientadas hacia el mercado interno estadounidense); la mano de obra no es muy barata (como en Brasil), y tampoco tiene un nivel educativo o un *know how* específico atractivo (como en Buenos Aires); el mercado local es relativamente restringido, y la

economía regional está en crisis. Ahora bien, la mayor parte de la IED que actualmente llega a Argentina está interesada por el mercado nacional, o incluso “macrorregional” (el Mercosur) (Bisang R., Burachik G. y Katz J., 1995: 28).

En definitiva, tal vez, Bahía Blanca sea un caso intermedio a escala de la Argentina, pues está favorecida por su situación litoral y por la riqueza de su *hinterland* en materias primas, pero, al contrario, no presenta las ventajas de una metrópoli, y tiene el inconveniente de una ubicación relativamente periférica, a escala continental.

El impacto de la IED en un enclave petrolero: el Casanare (Colombia)

Durante mucho tiempo, Colombia no ha sido muy atractiva para la inversión extranjera. La legislación sobre la IED, adoptada en sus mayores rasgos en 1967, era más bien restrictiva, hasta que se adoptó en 1991 (en la onda de las reformas neoliberales de la administración Gaviria) un nuevo Estatuto de la Inversión Extranjera, que otorgó a las empresas extranjeras las mismas facilidades que a las empresas nacionales, y que suprimió la autorización previa a la inversión (excepto en algunos campos reservados, como la defensa, la banca, la actividad inmobiliaria, o los proyectos mineros superiores a 100 millones de dólares) (De Lombaerde, 1997: 168-173).

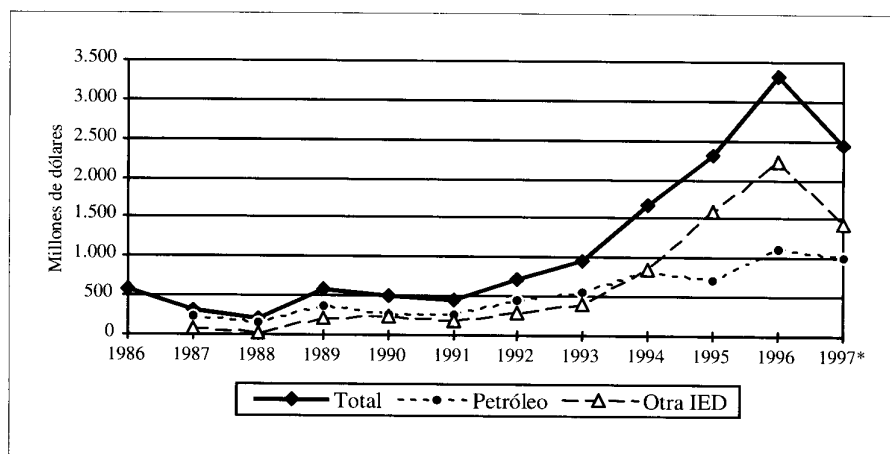
Colombia ocupó un puesto relativamente privilegiado en la geografía de la IED en los 10 últimos años, porque captó el 7% de los

flujos entrantes de IED en América Latina, lo cual la eleva al cuarto lugar continental, justo delante de Chile. Hasta 1991, la IED era relativamente modesta (menos de 600 millones de dólares al año en promedio –figura 7–), y poco diversificada. El petróleo representó el 63% de la IED entre 1987 y 1991 (una situación peculiar, pues Colombia tradicionalmente no es una potencia petrolera, como Venezuela o México), y las otras actividades mineras (gas, carbón, hierro, níquel...), captaron el 51% de la IED no petrolera en el mismo período (De Lombaerde, 1997: 284). Entonces el “sector minero” (hidrocarburos + otros minerales) representó en total el 82% de la IED en Colombia. El único otro sector de inversión extranjera importante fue la industria (y más específicamente las industrias sustitutivas, orientadas hacia el mercado in-

terno, o el mercado andino en el mejor de los casos), que representaron el 15% del volumen total de la IED entre 1987 y 1991. El resto de la IED (o sea, el 3%) era insignificante.

Después de 1991, los flujos de IED aumentaron de manera abrumadora (figura 7). Alcanzaron más de 3.300 millones de dólares en 1996 (10 veces más que en 1987). La inversión petrolera creció menos rápidamente que las otras inversiones: no representaba más del 40% del volumen total de la IED entre 1992 y 1996. Los sectores que más aumentaron son la industria, las finanzas, los transportes y las telecomunicaciones (respectivamente el 25%, el 15%, el 9% y el 5% del volumen total de la IED entre 1992 y 1996). Esta evolución ha sido posible, gracias a la reforma de la legislación sobre la inversión extranjera, y ha sido esti-

FIGURA 7
LA IED EN COLOMBIA (1985-1997)



territorios

mulada por las olas de privatización y de desregulación del sistema financiero, a partir de 1991, pronto seguida por los transportes, las telecomunicaciones, los medios, y los servicios públicos urbanos (agua, saneamiento, energía eléctrica, etc.).

IDE y dependencia petrolera en el Casanare

El auge petrolero actual comenzó con el descubrimiento y la explotación de una serie de yacimientos importantes, principalmente en Arauca (Caño Limón), y luego en Casanare (Cusiana y Cupiagua), que permitieron a Colombia volver a exportar petróleo. La economía colombiana depende cada vez más del petróleo, que representa todavía menos del 5% del PIB colombiano, pero ya la cuarta parte de sus exportaciones. De cierta manera, el proceso de “reprimarización” evocado en la introducción está operando en Colombia, y la IED tiene un papel activo en esta evolución. Aunque el control del Estado sigue siendo fuerte sobre el sector petrolero (la nación conserva la propiedad exclusiva del subsuelo; la empresa pública Ecopetrol explota en parte los yacimientos, y controla la actividad de las empresas privadas), el auge petrolero actual ha sido financiado más que nada por el capital privado extranjero. Cerca de sesenta EMN han invertido en el petróleo colombiano. La más importante de éstas es la *British Petroleum*, que invirtió más de 2.200 millones de dólares en Colombia, lo que equivale a una cuarta parte de toda la IED realizada en Colombia entre 1991 y 1996 (*La Nota*

Económica, 7, 1998). La mayor parte de este dinero ha sido invertida en Casanare.

El departamento de Casanare está ubicado en el piedemonte oriental de la cordillera de los Andes, en una región rural y periférica, donde no ha terminado todavía el proceso de colonización agraria. En el censo de 1993, la densidad poblacional era inferior a 5 hab/km². Incluso, hasta la nueva Constitución de 1991, Casanare era una “Intendencia”, es decir un ente territorial distinto de los departamentos, administrado directamente por las Fuerzas Armadas, y sin gobierno local electo. La economía local era básicamente agropecuaria. La industria era casi ausente, y los servicios concentrados más que nada en Yopal, la capital administrativa y la única verdadera ciudad hasta finales de los años ochenta (contaba con 16.000 habitantes en el censo de 1985).

Todo cambió con el petróleo. Desde los años cincuenta, se conocía la existencia de un “corredor petrolero” a lo largo del piedemonte oriental de los Andes, pero solamente en los años ochenta fueron identificados los yacimientos de Caño Limón, en Arauca, y luego las enormes reservas de Cusiana y Cupiagua, en Casanare. Después de una primera fase de exploración, iniciada en 1989, la explotación propiamente dicha de los sitios de Casanare comenzó hacia 1992, y la producción actual de Cusiana gira alrededor de 300.000 barriles/día, lo que hace de Cusiana el primer yacimiento colombiano. El Estado concedió la explotación del petróleo casanareño a la *British Petroleum*, en colaboración con la empresa francesa *Total*, la norteamericana *Triton*, la alemana *Preussag*

Energie, y un gran número de subcontratistas extranjeros y colombianos. De modo que la gran mayoría de los capitales inyectados en la zona son extranjeros. Casanare constituye entonces un nuevo ejemplo de “enclave petrolero”, una figura muy tradicional de la inversión extranjera en América Latina.

El petróleo atrajo muchas empresas extranjeras, un gran número de PYME colombianas, y una abundante mano de obra inmigrante, en busca de recaídas del maná petrolero. Obviamente, este aflujo masivo de capitales, de empresas y de hombres, en un período muy breve, provocó una serie de trastornos muy profundos en el panorama local de Casanare. La atmósfera de “fiebre petrolera” (o minera) no es una incógnita en América Latina. Sin embargo, muchas cosas han cambiado en las condiciones de explotación del petróleo, y en particular se han buscado alternativas para tratar de “endogeneizarlo”. Resulta entonces muy interesante estudiar este proceso.

El impacto del petróleo en Casanare: muchos migrantes, mucho dinero, pero también muchos efectos perversos...

Las mutaciones socioeconómicas derivadas del petróleo han sido estudiadas por un equipo franco-colombiano CEDE (Universidad de los Andes)-IRD (Dureau, Flórez, *et al.*; 1996-1998). Tres encuestas (una encuesta demográfica, una antropológica y una socioambiental) han sido realizadas en los tres municipios más afectados por el petróleo: Tauramena (donde se encuentra el ya-

cimiento de Cusiana), Aguazul (donde se encuentra el yacimiento de Cupiagua), y Yopal (capital del departamento, que sirve de base operativa para buena parte de las actividades petroleras). Estos trabajos nos permiten relevar varios tipos de impactos locales.

El primer impacto es demográfico. La bonanza petrolera provocó un aflujo migratorio espectacular, y un crecimiento muy rápido de las ciudades estudiadas, muy por encima de los promedios departamentales y nacionales (tabla 2). El caso extremo es el de Tauramena, cuya población se multiplicó por 2,5 en sólo tres años... La imagen de una “fiebre petrolera” no es excesiva para caracterizar el auge de esta ciudad. Incluso más, las cifras de la tabla 2 no toman en cuenta sino la población “permanente”, es decir, la población residente en el municipio, según la definición del DANE, que excluye la población “flotante”, es decir las personas que eran presentes en la ciudad durante la encuesta, pero para una estadía temporaria. Ahora bien, la encuesta demográfica realizada por el equipo franco-colombiano puso claramente en relieve la importancia de las poblaciones flotantes, que aunque no residen de manera permanente en la zona, vienen allí con frecuencia para trabajar en el petróleo. Estos migrantes “circulares” representaban entre el 6 y el 9% de la población total encuestada en los tres municipios en 1996. La encuesta demográfica mostró también que los “migrantes recientes” (es decir, aquellos llegados en los tres años anteriores a la encuesta) representaban respectivamente el 56%, el 58% y el 70% de la población

territorios

TABLA 2

EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO EN CASANARE Y EN TRES CIUDADES PETROLERAS (1973-1996)

Lugar y año	Población permanente	Tasa de crecimiento %	Índice de masculinidad
Casanare*			
1973	89.186		90**
1985	147.474	4,2	97**
1993	175.537	2,2	101**
Yopal**			
1973	4.846		85,7
1985	15.221	9,5	105,0
1993	36.490	10,9	101,4
1996	43.159	6,0	91,4
Aguazul**			
1973	2.745		97,4
1985	4.710	4,5	100,8
1993	9.637	8,6	106,1
1996	10.943	5,6	95,2
Tauramena**			
1973	661		76,9
1985	946	3,0	96,5
1993	2.873	13,9	125,2
1996	7.047	32,0	109,4

Fuente: Flórez, Dureau y Maldonado (1988).

Censos de 1973, 1985, 1993 (DANE) + Encuesta CEDE-IRD (1996).

* Población total.

** Población urbana.

total de Yopal, Aguazul y Tauramena. El problema es que el anclaje territorial de esta población queda estrechamente sometido a la coyuntura petrolera: cualquier crisis, y Tauramena podría convertirse en una nueva *ghost town*...

El segundo impacto es urbanístico. Las ciudades petroleras crecieron a un ritmo muy acelerado, y esto desencadenó toda una serie

de problemas urbanos fáciles de imaginar. La superficie urbana de Yopal se multiplicó por 3,2 entre 1988 y 1996; la de Aguazul por 2,6 entre 1989 y 1996, y la de Tauramena por 4 entre 1976 y 1994 (Dureau, Flórez, *et al.*; vol. 6, 1998). Por supuesto, semejante crecimiento generó muchos problemas: conflictos sobre la propiedad del terreno, urbanización pirata y asentamientos

ilegales, degradación general de las condiciones de alojamiento (cualquier pieza se arrienda o subarrienda a precio de oro), promiscuidad en las viviendas, etc. Los gobiernos locales (departamento y municipios), totalmente desbordados por la magnitud del fenómeno, no lograron asumirlos. La cobertura en servicios públicos domésticos (agua, saneamiento, energía, teléfono...) y colectivos (educación, salud...) se deterioró, en términos relativos, entre 1993 y 1996 (*ibid.*). No obstante, las regalías petroleras percibidas por los gobiernos locales en este período aumentaron de manera considerable su capacidad de inversión, y de hecho, muchos gastos se realizaron en infraestructuras colectivas (vías, edificios públicos, establecimientos sanitarios y escolares, servicios públicos...).

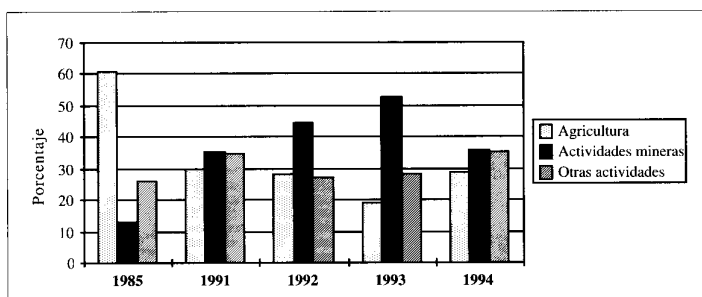
El tercer impacto, muy fuerte, es económico. El auge petrolero le dio un fuerte impulso a la economía regional. El PIB de Casanare creció del 16,5% entre 1990 y 1994, lo cual

constituye uno de los mayores crecimientos entre los departamentos colombianos. La estructura de la base productiva local también conoció un cambio radical (figura 8). Antes del despegue petrolero (aquí en 1985), la agricultura representaba dos tercios del PIB departamental. Desde esta fecha, el sector minero oscila entre el tercio y la mitad del PIB total. El peso real del petróleo es mayor todavía, porque ha generado muchos empleos inducidos (a través de la subcontratación de muchas actividades), e indirectos: comercio, hotelería y restauración, transporte, servicios financieros..., es decir, buena parte de las "otras actividades" que aparecen en la figura 8.

Ninguna fuente permite estimar con precisión el volumen de empleos directos e indirectos creados por el petróleo (entre otros, porque el sistema de contratación del personal petrolero es complejo: muchas veces las empresas petroleras delegan esta tarea, y los contratos suelen ser unos contratos a



FIGURA 8
LA DISTRIBUCIÓN DEL PIB DE CASANARE (1985-1994)



Fuente: DANE, Cuentas Departamentales de Colombia.

territorios

corto plazo, renovables o no en función de las necesidades de la explotación petrolera). En cambio, la encuesta demográfica estableció que entre 1993 y 1996, el nivel de desempleo disminuyó entre las tres ciudades, a pesar de un aumento poblacional de 12.000 personas, y de un crecimiento del 5% de la tasa de actividad (o sea, un superávit neto de más o menos 7.000 activos). El impacto laboral del petróleo es enorme, sobre todo si se considera lo que era antes el tamaño del mercado laboral local.

El volumen de dinero que el petróleo inyecta en la economía regional es considerable. Las empresas giran sueldos a sus empleados, consumen bienes y servicios locales, y pagan cuantiosas regalías petroleras a los gobiernos locales. En efecto, la nueva ley colombiana de regalías mineras, votada en 1994, favorece a los municipios y departamentos donde se encuentran los yacimientos, con el fin de “endogeneizar” los recursos mineros. A título de ejemplo, la BP gastó en 1996 cerca de 250 millones de dólares en el Casanare: 101,5 millones de regalías, 77 millones de sueldos, 61 millones de gastos diversos, y 9 millones de “subvenciones de interés social”. Las regalías petroleras representan el 87% de los ingresos de la Gobernación de Casanare (promedio 1995-1997), el 80% de los ingresos municipales de Tauramena (ejercicio 1997), y el 77,5% de los ingresos municipales de Aguazul (*idem*). Mejor dicho, a pesar del aflujo de poblaciones nuevas, que generan a su vez gastos nuevos, los gobiernos locales disponen, gracias al petróleo, de recursos considerables.

La contraparte de esta bonanza es una formidable dependencia petrolera. La economía regional no es suficientemente diversificada, y el sector agroalimentario, que constituye su pilar histórico, está en crisis desde 1992. Esta crisis, debida en parte a la política nacional de apertura comercial (que afectó seriamente la competitividad de la producción casanareña), ha sido agravada por el auge petrolero, que desvió mucha mano de obra del campo, porque los sueldos petroleros son mucho más atractivos que los sueldos agrícolas, de modo que muchos obreros (y campesinos minifundistas) dejaron el campo para buscar un empleo en el petróleo. Del mismo modo, muchos empresarios independientes y PYME descuidaron sus actividades originales para trabajar como subcontratistas de las empresas petroleras, inmovilizando su capital de base (como un empresario agrícola entrevistado en Aguazul, que vendió tierras para comprar un vehículo profesional, que arrienda al servicio de la BP). En fin, la situación casanareña presenta evidentes similitudes con el síndrome de la *dutch disease* (“enfermedad holandesa”), es decir, el auge desmedido de un solo sector de actividad, en un contexto económico regional inicialmente mediocre, perjudicó la competitividad de las otras ramas. Este efecto se vio agravado por dos factores al menos:

1. La inyección brutal del dinero petrolero provocó una fuerte inflación de los precios locales: Casanare es hoy un departamento muy caro (un problema semejante al que había conocido el Guaviare en los años ochenta con el auge de la coca).

2. La decisión conjunta del Estado colombiano y de la BP de no desarrollar *in situ* la transformación industrial del crudo, en razón del aislamiento geográfico de Casanare (la producción se manda hacia otros sitios industriales o hacia los puertos exportadores del Caribe), limitó seriamente el efecto de inducción industrial.

De manera general, toda la actividad regional está sometida a los altibajos de la coyuntura petrolera, que evoluciona en función de parámetros totalmente ajenos a la situación casanareña: las fluctuaciones del precio del crudo, la evolución relativa de los costos de producción locales y mundiales, las decisiones estratégicas de la BP, etc. Cualquier receso en la actividad petrolera (como ocurrió a comienzos de 1998), y toda la economía regional entraría en crisis... La situación de las finanzas públicas es particularmente preocupante, porque muchos municipios se endeudaron fuertemente, apostando sobre una futura estabilidad de las regalías. Si desaparecen (o disminuyen) las regalías, los municipios no podrán asumir más sus deudas. Todos los actores del desarrollo local comparten este temor al carácter efímero de la bonanza petrolera, y manifiestan su deseo, en las entrevistas, de "sembrar el petróleo", es decir, de aprovechar al máximo el maná petrolero actual para echar las bases de un desarrollo diversificado, sostenible y duradero. Pero todavía falta mucho para lograrlo...

El impacto de la IED en el Casanare. No se puede concluir este rápido examen de la situación casanareña sin hablar del impacto social de la IED petrolera. La riqueza gene-

rada por el petróleo indujo fuertes disparidades en la sociedad local, que antes era mucho más homogénea. Paradójicamente, el nivel promedio de pobreza, medido a través de los indicadores de NBI, aumentó de manera sensible entre 1993 y 1996. La participación de la población pobre pasó respectivamente del 31,7% al 43,5% en Yopal, del 37,5 al 53% en Aguazul, y del 49,1% al 58,4% en Tauramena (Dureau, Flórez, *et al.*; vol. 7, 1998: 15). El empobrecimiento relativo afectó tanto a los habitantes "tradicionales" como a los migrantes recientes, llegados por el petróleo (tabla 3). Ha sido provocado por el formidable aflujo de inmigrantes, que obliteró, en términos sociales, los efectos benéficos del petróleo. Además, si bien ha disminuido el desempleo entre 1993 y 1996, aumentaron las disparidades de ingresos entre los que lograron articularse al petróleo (o al conjunto de actividades lucrativas derivadas del petróleo: comercio, hotelería, servicios empresariales...), y los que, al contrario, permanecieron al margen de la bonanza. En general, los empleos petroleros están en mano de los migrantes recientes (técnicos, grupos ejecutivos...). La población autóctona, en cambio, tenía un nivel educativo y una cualificación profesional demasiado bajos. Esta discriminación no deja de provocar cierto resentimiento dentro de la población casanareña de origen, que tiene la impresión de sufrir las desventajas de la bonanza petrolera (como la inflación), sin gozar de sus ventajas. Para contrarrestar esta tendencia, se puso en marcha un sistema de *Centros de Información Laboral* (CILA), cuya meta era



territorios

TABLA 3

POBREZA Y DESEMPLEO EN TRES CIUDADES PETROLERAS DE CASANARE (1996)

	Yopal		Aguazul		Tauramena	
	1993 (%)	1996 (%)	1993 (%)	1996 (%)	1993 (%)	1996 (%)
Tasa de pobreza*:						
* en la población total	31,7	43,5	37,5	53,0	49,1	58,4
* en la población nativa	33,9	46,5	40,1	57,0	53,7	62,2
* en los migrantes recientes	32,3	42,7	36,8	58,5	45,7	59,6
Tasa de desempleo:						
* en la población total	3,7	3,3	6,8	7,5	16,4	5,7
* en la población nativa	3,8	6,5	9,9	3,7	13,0	5,9
* en los migrantes recientes	3,9	4,1	6,9	14,5	20,5	5,9

Fuente: Flórez, Dureau y Guzmán, 1998.

Censo de 1993 + Encuesta de movilidad "Casanare 1996" (CEDE-IRD).

* Pobreza definida según la metodología de las "Necesidades Básicas Insatisfechas", PNUD.

de favorecer la contratación de la mano de obra local, y de "casanarizar" así el empleo petrolero. Pero es posible solamente para los empleos de baja calificación.

Para terminar, se debe señalar que el nivel de violencia aumentó fuertemente en la zona desde el comienzo del ciclo petrolero. Casanare ocupaba en 1995 el tercer lugar nacional (sobre 31 departamentos) en la tasa de delitos contra el patrimonio y para la tasa de secuestros; el sexto puesto en la tasa de homicidios, y el décimo en el número de acciones sediciosas (guerrillas y grupos de autodefensa) (Bejarano, 1997: 110-116). Progresaron tanto la delincuencia común (a raíz de la atmósfera especulativa que reina en las ciudades de la zona, y del crecimiento de la desigualdades y del número de personas marginadas por el petróleo), como el protagonismo de los actores colectivos de

la violencia, entre otros la guerrilla (FARC y ELN), para quienes la actividad minera siempre ha sido una importante fuente de ingresos (recurriendo al "boleto" contra las empresas petroleras). Desde luego, no se puede decir que la IED sea directamente responsable de esta situación, pero es innegable que constituyó, a pesar suyo, un importante vector de degradación de la situación de orden público en la zona.

Conclusión

Los diferentes impactos de la IED sobre el territorio

¿Cuáles son las tendencias que emergen de los tres estudios de caso? Es evidente que los efectos socioterritoriales de la IED son muy diferentes en función de las caracterís-

ticas del medio donde se realiza, y según las modalidades de inversión. Aunque no se puede generalizar a partir de ejemplos que necesariamente tienen que ser reubicados en su contexto, de la comparación entre Yucatán, el sudoeste de la Provincia de Buenos Aires y Casanare podemos destacar las siguientes enseñanzas:

1. No se pueden separar los efectos de la IED del contexto económico en el cual se inscribe. La IED no es sino una cara del cambio global de modelo de desarrollo económico que afecta hoy día a toda América Latina. Las economías regionales, ayer protegidas por el Estado central, están hoy abiertas a los vientos de la globalización, y sería muy difícil –por no decir ilusorio– distinguir, dentro de los cambios regionales, los que relevan de la estricta responsabilidad de las EMN, y los que relevan de las PAE. Cuando, por ejemplo, una empresa privatizada pasa a manos de una EMN, y cuando la venta de la empresa desemboca sobre despidos masivos de personal, sería exagerado echarle toda la culpa a la inversión extranjera, pues si la empresa tuvo que ser privatizada, muchas veces es porque ya no era rentable, y porque unas reestructuraciones eran inevitables.
2. El impacto de la IED sobre el empleo cambia según la índole y las modalidades de inversión. La IED que privilegia el factor de mano de obra, como en Yucatán (donde juega también la cercanía con Estados Unidos), crea más empleos que la IED con estrategia de materias primas (caso de Casanare y de Bahía Blanca). Pero empleos estos son poco calificados y no muy bien

remunerados. En los casos colombiano y argentino, el costo de la mano de obra no tenía mucha incidencia.

El impacto sobre el empleo también depende de las modalidades de inversión. En Bahía Blanca, las inversiones se hicieron más que nada a través de las privatizaciones, sin creación de empresas nuevas y, por lo tanto, la IED suprimió más empleos de los que creó. En Casanare, al revés, una región que, en su origen, era exclusivamente agrícola, la irrupción de una gran EMN petrolera generó miles de empleos, en un período muy corto, pero se trata de empleos no muy duraderos. Por lo tanto, no existe ningún efecto “mecánico” de la IED sobre el empleo, a corto o a largo plazo.

3. Tampoco son automáticos los efectos de la IED sobre la diversificación y la modernización de los sistemas productivos locales. A veces la IED, en lugar de diversificar la economía regional, aumenta su grado de especialización inicial, porque se realizan en las ramas más productivas que así se ven reforzadas (caso de Bahía Blanca); o introducen una nueva especialización más fuerte todavía, que puede conllevar efectos perversos sobre la coyuntura local (caso de Casanare). La IED suele acompañarse de reestructuraciones que, aunque son costosas en empleos, provocan un efecto de “*aggiornamento* técnico y estratégico” positivo, salvo cuando las filiales de las EMN entran en competencia con las empresas locales de la misma rama (caso de la rama textil en Yucatán).

4. El impacto de la IED sobre la “governabilidad” (*governance*) local es relativamente modesta. Las empresas extranjeras, en los

territorios

casos estudiados, no son muy innovadoras en el modo de administración de las empresas. Son más herméticas a la influencia de los sindicatos y de la clase política que las empresas tradicionales. Pero, tal vez, esta evolución sea general, y no específica de las EMN: las reformas neoliberales acabaron con cierta forma de “fordismo criollo” (es decir, de relación sindicatos-Estado dentro de las empresas públicas); y las privatizaciones privaron al gobierno de buena parte de su poder de intervención sobre las economías regionales. Por otro lado, se plantea el problema de la relación entre el medio empresarial local y el capital extranjero. Muchas veces, se ha dicho, en la frontera norte de México, por ejemplo, que la IDE podía estimular a la clase empresarial, y hasta permitirle tomar sus decisiones con la tutela política del Estado (Prévôt Schapira y Rivière d’Arc, 1997). Nuestras observaciones nos invitan a cierta prudencia al respecto. Las maquiladoras yucatecas funcionan de manera autónoma, y no tienen mucha relación con el patronato y el sistema productivo local. Más aun, en los casos observados, los empresarios locales parecen estar lanzados en una “carrera al contrato” con las empresas extranjeras, en una estrategia de corte más rentista que propiamente empresarial. Esta práctica ya había sido señalada por los economistas de la Escuela de la dependencia en los años setenta. De pronto, las cosas no han cambiado tanto, veinte años después...

5. Indudablemente, la IED aumenta la dependencia de las economías regionales acerca de actores externos cuyas estrategias y temporalidades siguen reglas que tienen poco

que ver con el contexto local. Casanare constituye un caso extremo, donde una región entera queda sometida a la coyuntura petrolera mundial, a las opciones estratégicas de la BP, y a los caprichos geológicos del subsuelo. Esta dependencia se averigua para los gobiernos locales (cuyas finanzas se han vuelto peligrosamente “petrodependientes”), para las empresas (casi todas ellas buscaron una forma de articularse con la actividad petrolera), y para la población (la mayoría de ésta es de inmigración reciente, y dispuesta a irse en caso de revólcon de la coyuntura petrolera). 6. Por último, cabe señalar que la IED contribuye a incrementar las disparidades inter-regionales dentro de los países considerados. En efecto, aunque la IED puede acompañarse de efectos negativos, globalmente las regiones afectadas se ven beneficiadas en comparación con las otras regiones. Incluso el proceso es acumulativo: las regiones que presentan las mayores ventajas comparativas son las que atraen la IED, y la IED, a su vez, contribuye a incrementar las ventajas iniciales. El efecto discriminante de la IED sobre el territorio opera a dos escalas: a escala continental, los países más poblados (como Brasil) y bien ubicados (como México) son los que se ven favorecidos; a escala nacional, también son los espacios más poblados (como las metrópolis) y bien ubicados (como los puertos o las zonas productoras de materias primas) que se ven igualmente favorecidos. En el contexto territorial latinoamericano, donde no existen mecanismos institucionales fuertes para corregir los desequilibrios regionales (tradicionalmente muy fuertes), la IED podría agravarlos aun más.

Bibliografía

- Bejarano J. A. (dir.) (1997), *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá, Fonade-Universidad Externado de Colombia, 255 pp.
- Bisang R., Burachik G. y Katz J. (1995), *Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector manufacturero argentino en los años noventa*, Buenos Aires, Alianza Editorial-Cepal-United Nations University Press, 318 pp.
- Castilla B. y Torres B. (1994), "Un nuevo impulso a la industria maquiladora". En: Sierra J. L. y de Jesús H. (compil.), *Yucatán de cara al siglo XXI*, vol. 2, Mérida, Academia Yucatanense de Ciencias y Artes, pp. 289-307.
- Cuervo L. M. y González J. (1997), *Industria y ciudades en la era de la mundialización. Un enfoque socioespacial*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Colciencias-Cider, 467 pp.
- De Lombaerde P. (coord.) (1997), *La inversión extranjera en Colombia. Régimen jurídico y análisis económico*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, Serie Investigaciones 2, 347 pp.
- Delaunay J. C. (coord.) (1999), *La mondialisation en question*, París, L'Harmattan, 311 pp.
- Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (1998), *La inversión extranjera directa en la Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Dureau F., Flórez C. E. et al., *Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión: los casos de Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare)*, Bogotá, Cede-IRD, 9 vols., 1996-1999.
- Ferrer A. (1997), *El capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 140 pp.
- Ffrench-Davis R et Reisen H. (dir.) (1998), *Mouvements des capitaux et performances des investissements. Les leçons de l'Amérique Latine*, París, Cepal-Centre de Développement de l'Ocde, 263 pp.
- Fournier J. M. y Gouëset V. (1998), *Petróleo y desarrollo regional en el Casanare: un enfoque geográfico*, Rennes, Cede-Orstom, Projet de recherche "Movilidad espacial en ciudades de zonas de expansión. Los casos de Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare)", Rapport final, 140 pp.
- González Gómez O. (1997), "Maquila no fronteriza, implicaciones regionales". En: *Ciudades*, 34, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 33-41.
- Gorenstein S., Cerioni L. y Scudelati M. (1995), *Reestructuración productiva y mercado de trabajo en Bahía Blanca. Repercusiones de los procesos de privatización*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, Departamento de Economía, 46 pp.
- Gorenstein S. y Bustos Cara R. (compils.), *Ciudades y regiones frente al avance de la globalización*, Bahía Blanca, "Red Iberoamericana de investigadores en globalización y territorio", Universidad Nacional del Sur, 1998, 528 pp.
- Gouëset V. (1997), "Impacto territorial y globalización en Mérida". En: *Ciudades*,

territorios

- 34, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 23-32.
- (1998), "Du local au global. Territorialité et construction régionale dans le sud-ouest de la province de Buenos Aires". En: Tulet J. C. (dir.), *Dynamique des systèmes productifs de la mosaïque socioculturelle du sud de la province de Buenos Aires*, Toulouse, Conseil Régional Midi-Pyrénées, Rapport final, Chapitre III, pp. 62-128.
- Inter-American Development Bank (1997), *Latin America after a Decade of Reforms. 1997 Report*, Washington, The Inter-American Development Bank.
- Michiels J. P. et Uzundis D. (1999), *Mondialisation et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, 240 pp.
- Mújica San Martín M. E. (1997), "Inversión extranjera y privatización". En: De Lombaerde P. (coord.), *La inversión extranjera en Colombia. Régimen jurídico y análisis económico*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, Serie Investigaciones, 2, pp. 237-250.
- Pérez S. H. (1994), *Desarrollo del comercio en Mérida y su influencia en la estructura urbana (1970-1994)*, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán, Tesis de maestría en arquitectura 183 pp.
- Prévôt Schapira M. F. et Rivière d'Arc H. (1997), "A la recherche de nouvelles formes d'intégration. Stratégies et identités d'entrepreneurs en Amérique latine". En: *Cahiers des Amériques Latines*, Iheal, 21 (Dossier spécial): 77-183.
- Ramírez L. A. (1993), "Sociedad y población urbana en Yucatán, 1950-1989". En: *Cuadernos del CES*, 36, El Colegio de México.
- Rapoport M. (1994), *Crisis y decadencia del modelo agroexportador argentino*, Tucumán, Instituto de Estudios Socioeconómicos, Universidad Nacional de Tucumán, 81 pp.
- Redfield R. (1944), *Yucatán, una cultura de transición*, México, FCE.
- Revel-Mouroz J. (1993), "La nouvelle frontière: au coeur de l'intégration aux États-Unis". En: Prévôt Schapira M. F. et Revel-Mouroz J. (coord.), *Le Mexique à l'aube du troisième millénaire*, Paris, Credal-Iheal, pp. 105-146.
- Sili M. (1998), "La Pampa argentine: un siècle d'évolutions et de restructurations". En: *Cahiers d'Outre-mer*, 51 (201 janvier-mars 1998): 35-64.
- Tonello S. (1998), "La ruptura de la simbiosis entre Estado Nacional, Nación y Puerto de Bahía Blanca". En: Cernadas M. y Bustos R. (compil.) (1998), *Estudios regionales interdisciplinarios*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, pp. 239-254.
- Treillet S. (1997), "Politiques d'ajustement structurel et IDE industriels en Amérique latine". En: Guerraoui D. et Richet X. (dir.), *Les investissements directs étrangers, facteurs d'attractivité et de localisation*, Casablanca, Les éditions Toubkal-L'Harmattan, pp. 75-84.
- United Nations (1997), *World Investment Report 1997. Transnational corporations, Markets Structure and Competition Policy*, Genève, United Nations Publications, 1997, 381 pp.