
INVERSION FORANEA Y CAMBIO ESTRUCTURAL O SIMPLE EXTRANJERIZACION

David Ibarra

27 de septiembre de 2002

No hay duda, la inversión extranjera directa vía las empresas transnacionales es el agente activo, estratégico, en el proceso de integración de las economías en el mundo globalizado, así como en la transferencia de poder de los estados a los grandes actores privados del mercado. Es incuestionable que la inversión extranjera directa están en la base de la reestructuración industrial a escala mundial, del impulso a la carrera tecnológica y de la eficientación productiva.

Con todo, la distribución de los beneficios de la liberación de la inversión extranjera --como los atribuibles a la abolición de fronteras comerciales-- ha sido asimétrica. Los países industrializados y sus empresas son los principales ganadores. En contraste, los efectos en las naciones en desarrollo muestran un panorama más complejo, variado y, en general, menos favorable. En algunos de esos países --los menos--, la inversión extranjera directa se ha sumado constructivamente a los esfuerzos nacionales en favor del desarrollo. En otros, se ha limitado a formar enclaves de modernidad que poco trascienden al resto de la economía, mientras acentúa las relaciones de dependencia y los desequilibrios de la balanza de pagos. En unos terceros, se encamina con preferencia a tomar para sí la explotación de recursos primarios valiosos o a usar mano de obra barata. Del mismo modo, en esos u otros casos, la inversión foránea directa, aborda con fuerza la extranjerización de las mejores empresas públicas o privadas que abastecen a los mercados internos, sin crear nuevas producciones, ni nuevos vínculos productivos con el exterior.

En cuanto a la evolución de la inversión extranjera directa, hay que notar su extraordinaria espiral ascendente en el mundo. El acervo acumulado de esos flujos ha crecido a razón del 14% anual entre 1982 y 2000; es decir, con una fuerza expansiva

sensiblemente mayor a la de la producción planetaria y aún al propio comercio internacional.

Las fuerzas de la integración económica han llevado a acrecentar el número y la influencia de las firmas transnacionales y de sus filiales. Los 15 principales países desarrollados han visto multiplicar sus empresas transnacionales de 7 mil a 40 mil entre fines de los años sesentas y fines de los noventas. Además, su esfera de acción aparte de centrarse en el dominio de la tecnología y de las corrientes del intercambio, desde hace tiempo, aborda con fuerza la integración productiva mundial, nítidamente manifiesta en un intenso proceso de fusiones y adquisiciones que ha venido acelerándose en años recientes. La inversión destinada a esos propósitos alcanzó la cifra de 544.3 miles de millones en 1998.

El avance de los sistemas de comunicación, informática y transporte, permiten a las empresas transnacionales usar recursos o planear la producción y el ensamblaje de componentes elaborados en las más diversas localizaciones con ganancias de competitividad y escapando en alto grado a las disciplinas de los mercados y a las exigencias de los gobiernos, a la par de cancelar filtraciones en el conocimiento tecnológico apropiado. Alrededor de un cuarto de la producción mundial, un tercio del comercio y cuatro quintos de los flujos de tecnología del mundo asumen esa modalidad transaccional intra-firma.

En cuanto a los efectos de la inversión extranjera en los países en desarrollo, debe notarse que, al trascender las jurisdicciones de gobiernos e incluso de mercados, ganan enorme influencia. En las economías en desarrollo, la simple asignación geográfica de las inversiones extranjeras reviste importancia singular: de ello depende la incorporación y la permanencia de los países y sus empresas a las redes transnacionalizadas de producción y comercio, así como, a corto plazo, el atemperamento de los déficit externos de pagos.

Contrariamente a la teoría dominante, la distribución de los acervos y los flujos de la inversión extranjera directa, abunda en asimetrías. En el período 1989-1994, los países desarrollados tomaron para sí el 68% de las entradas de inversión directa foránea (el 75% entre 1998 y 2000), dejando el 29% para las naciones en desarrollo. Aquí, como en materia de empleo y distribución del ingreso, la globalización económica convive con la ausencia de globalización de sus beneficios.

La fuerza de esos hechos, altera radicalmente las estrategias de los gobiernos de los países en desarrollo frente a la inversión extranjera. Se han liberalizado los flujos de capital del exterior, eliminado controles, restricciones, regímenes de propiedad y requisitos de cumplimiento. En contraste, toman carta de naturalización medidas alentadoras de la inversión extranjera y de las empresas internacionales, hasta incurrir en exageraciones costosas a los países.

Los mismos procesos electorales del Tercer Mundo están influidos por la reacción de los mercados internacionales. Cuando las preferencias ciudadanas se inclinan por personas o partidos no gratos a los centros financieros mundiales, se corren riesgos de retracción de los flujos de inversión extranjera, fugas de capitales, enrarecimiento del crédito internacional, que pueden desembocar en problemas de inestabilidad macroeconómica.

Todos esos fenómenos y temores, explican --pero no justifican-- que muchos países hayan instaurado políticas pasivas, de *laissez-faire*. En nuestros países, la política industrial se invierte, se pone de cabeza. En vez de procurar, como antaño, el favorecer al productor nacional, la nueva lógica procura, como se dijo, prerrogativas a los inversionistas extranjeros, convertidos en actores indispensables del cambio y del financiamiento cortoplacista de las importaciones.

La cohabitación de una política económica neutra, pasiva, hacia adentro y de una política activa, de atracción a la inversión foránea, no parece ser la mejor combinación posible. En México y buena parte de los países latinoamericanos el activismo promotor de la inversión extranjera atiende puntualmente a las demandas externas, pero rara vez

conviene programas de beneficio mutuo que concilien los intereses nacionales con los de las empresas foráneas y arraiguen o extiendan sus beneficios al país receptor. Cosa bien distinta ocurre en los países asiáticos o en Irlanda, más recientemente. Ahí se han compaginado las estrategias industriales nacionales con el fomento selectivo a las inversiones del exterior.

Despreciando esas experiencias, los gobiernos latinoamericanos ven impasibles los nulos o bajos efectos de la inversión extranjera en modernizar la oferta nacional, en acompañar al ahorro nacional o en impulsar al esfuerzo inversor nacional. A escala microeconómica pasan por alto las oportunidades de vertebrar a la pequeña y mediana empresa nacional al esfuerzo exportador, a la formación de polos dinámicos de desarrollo o a la modernización tecnológica del país. Desde luego, la responsabilidad medular de esas deficiencias no recae en los inversionistas foráneos, sino en la inadecuación de las políticas propias.

Tomemos como caso explicativo el de México. En sentido positivo, la inversión extranjera ha propiciado la multiplicación de las maquiladoras, la modernización de la industria automotriz, la creación de plantas exportadoras de productos electrónicos (televisiones, computadoras, etc.) y la especialización en varias ramas de la industria textil. Incuestionablemente también esa inversión ha sido factor decisivo en el espectacular ascenso del comercio externo de México. También la inversión extranjera adquiere peso en la formación mexicana de capital y en el producto. Los flujos externos de capital de todo género que han llegado al país, representaban en el período 1980-1985 el 3.2% de la inversión total y el 1.4% del producto para subir al 16.3%, y al 3.4%, respectivamente entre 1994 y 2000.

A pesar del salto cuantitativo en las corrientes de capital foráneo, las cifras parecen insinuar efectos negativos o nulos en la inversión y el ahorro internos y magro impulso al conjunto del aparato productivo. Parte de la explicación probablemente reside en la preferencia de los inversionistas extranjeros por participar en el proceso de privatizaciones de empresas públicas y luego en la compra de empresas privadas. Cabría

mencionar como elemento coadyuvante la pasividad de la política industrial gubernamental y el desmantelamiento de los bancos de desarrollo. Esos hechos, han llevado a otorgar plena libertad a las estrategias de las transnacionales a la par de desperdiciar su potencial de beneficios en la modernización, integración del aparato productivo vernáculo y de situar en posición de desventaja a los productores nacionales.

En síntesis, queda en entredicho el supuesto papel automáticamente positivo de la inversión extranjera directa. En México ha creado poco empleo y pocas externalidades positivas que se difundan a lo largo de la economía y que la integren a redes transnacionales sólidas y dinámicas. Por fallas en las acciones internas y falta de concertación con los actores foráneos, los flujos de capital se encauzan preferentemente a la adquisición de empresas mexicanas, públicas y privadas y a sectores productores de bienes no comercializables que poco contribuyen a la generación de empleos, valor agregado y divisas. Por esas mismas fallas, lejos de difundir la modernización tecnológica, comercial y administrativa, la inversión extranjera, acentúa la polarización de la estructura productiva del país, creando enclaves de modernidad y grandes núcleos de atraso y miseria. La extranjerización avanza, sin que se resuelvan los problemas medulares de la estructura productiva. Hasta ahora, el papel positivo de la inversión extranjera casi se centran en facilitar el financiamiento de la balanza de pagos. Se trata, en el mejor de los casos, de una solución precaria por cuanto ya se agotan los activos a vender y pronto las remesas de utilidades y regalías se acrecentarán sin remedio, frente a obstáculos crecientes para captar indefinidamente flujos ascendentes de capital exterior.

Por eso, muchas de las llamadas reformas estructurales están mal dirigidas. Lejos de alentar la extranjerización o privatización indiscriminadas por apremios de caja o de divisas, los verdaderos cambios estructurales debieran dirigirse a usar el comercio exterior y el financiamiento externo como palancas activas del desarrollo nacional y de sus productores.