

5 de enero de 2004
Master

LA INVERSION EXTRANJERA

David Ibarra en colaboración con Juan Carlos Moreno Brid

*Con adiciones de L. M. Galindo y aportes de estudios elaborados por L. Domínguez y F. Brown (2003) y G. Dútreñit y A. Vera-Cruz (2003b)

INDICE

	Página
1. La reconfiguración productiva global	1
2. El financiamiento al desarrollo	7
Transferencia neta de recursos a América Latina, 1970-2001	20
3. Las economías en desarrollo y la inversión extranjera	30
Teoría y práctica	30
Tecnología e inversión extranjera	32
Competencia e inversión extranjera	36
Inversión extranjera y desarrollo	38
Otros aspectos de la inversión extranjera	42
Política, reforma económica e inversión extranjera	48
Algunas conclusiones	53
4. El caso de México	57
Aspectos generales	57
El origen de la inversión extranjera	59
Inversión extranjera y comercio exterior	66
Inversión extranjera, empleo y descentralización de la producción	70
Inversión extranjera y mercado nacional	72
Algunas actividades exportadoras	76
La maquila	76
La industria electrónica	85
La industria automotriz	92
El turismo	95
5. Apuntamientos finales	100
La balanza de pagos	100
Consideraciones generales	100
Apreciaciones puntuales	101
Inversión extranjera y economía	109
Consideraciones generales	109
Inversión extranjera y política económica	111
BIBLIOGRAFIA	121

1. La reconfiguración productiva global

El mundo económico y político se transforma. No sólo desaparece la Guerra Fría y el bipolarismo, sino que la configuración del orden mundial y de sus paradigmas se alteran radicalmente en respuesta a la revolución tecnológica en marcha y a los cambios productivos y organizativos a escala mundial. Hoy se busca el imperio de mercados sin fronteras y el de la democracia liberal. Los gobiernos, especialmente en las economías en desarrollo, ceden funciones al mercado, abandonan la producción directa, restringen los alcances de la planeación nacional y la ingeniería social, abren sus fronteras y pierden autonomía en favor de actores públicos y privados externos, buscan deliberadamente la eficiencia económica y la estabilidad de precios como los grandes objetivos sociales.

En el dominio de la política las mutaciones no son menos importantes sobre todo en el ámbito de los países periféricos. Se afianza una onda democratizadora en la que entre mediados de la década de los setentas y comienzos de los años noventa llegan a instalarse alrededor de treinta nuevos regímenes democráticos en Europa, Asia y América Latina que desplazaron a otros tantos sistemas autoritarios de gobierno.¹ Al interior de los países se fortalecen los partidos políticos, la división de poderes, la alternancia en el poder y se hacen transparentes los procesos electorales. Como puente con el liberalismo económico, las fuerzas de la ideología dominante abren el paso al cosmopolitismo o al regionalismo, mientras pierden asideras los nacionalismos.

El nuevo paradigma universal postula que la democracia y el liberalismo económico protegerán a los ciudadanos de la arbitrariedad sea de los gobiernos o de los abusos de la concentración del poder privado. No todo es congruente por cuanto el orden económico resulta efectivamente transfronterizo, mientras la política queda confinada principalmente al ámbito de cada país. Aquí debe advertirse que las reformas profundas, singularmente las no violentas, entrañan procesos transicionales más o menos lentos de demolición y reconstrucción institucional.

Sea como sea, la debacle del socialismo en lo político y la formación de mercados transfronterizos, en lo económico, ha tendido a unificar al mundo, a propiciar, no sin trastornos, la convergencia institucional de los países hacia formas, culturas y valores más uniformes.

¹ Véase, Huntington, S. (1991).

Son muchas las fuerzas que han contribuido a impulsar esas transformaciones. En este trabajo, nos limitaremos a subrayar el papel de las empresas internacionales o transnacionales y sobre todo, el de la inversión extranjera como su principal instrumento de transformación de la distribución espacial de la producción en el mundo.

La inversión extranjera directa vía las empresas transnacionales ha sido el agente activo, estratégico, *sine qua non*, 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 las empresas transnacionales forman la base de la reestructuración industrial del mundo, del impulso a la carrera tecnológica, de la eficientación productiva; inducen también la transformación de las sociedades avanzadas en economías de servicios, la migración de buena parte de su vieja estructura industrial a latitudes menos costosas, la formación de un mercado mundial de trabajo y la supremacía económica de las finanzas, la tecnología y los medios de comunicación que se cristaliza en cierta uniformidad ideológica globalizante.

En la evolución de la inversión extranjera directa, resalta su extraordinaria espiral ascendente en el mundo que no se quiebra hasta fechas muy recientes. El acervo acumulado de esos flujos creció a razón del 14% anual entre 1982 y 2000; es decir, con una fuerza expansiva sensiblemente mayor a la de la producción planetaria (6%-7% a precios corrientes) y aun al propio comercio internacional (6.0%-6.5%).² Los ingresos de regalías y licencias recibidos por empresas estadounidenses, ascendieron a razón del 14% anual entre 1985 y 1997, los del Japón al 21% y los de Alemania al 13%. Asimismo, las filiales norteamericanas manufactureras en el período 1985-1996 tuvieron utilidades medias del 19% y las del Japón entre 1985-1995 del 16%.³

² Las cifras están dadas a precios corrientes y no son estrictamente comparables ya que los acervos de inversión extranjera fueron calculados sumando flujos sin corrección de precios por la UNCTAD. Los datos de producción y comercio se tomaron del FMI, ponderando las cifras reales por los deflatores correspondientes. (Véanse UNCTAD (1999), e IMF (varios números—c).) La OCDE, registra cifras de ascenso de la inversión extranjera directa de 61.3 a 1,068.8 miles de millones de dólares entre 1985 y 2000, es decir, con una tasa anual de crecimiento mayor al 20%. (Véase OECD (2002), p. 11.)

³ Véanse UNCTAD (1999), IMF (varios números -c) y OECD (2002). En el caso de México el monto de las utilidades de las empresas extranjeras subió del 13% al 34% del obtenido por todas las firmas manufactureras del país (19% de expansión anual). Por otro lado, en América Latina las ventas de las 500 empresas más grandes crecieron 90% entre 1990-1992 y 1998-2000, pero las de filiación extranjera lo hicieron a más del doble de esa velocidad (188%). Puesto en otros términos, en ese grupo selecto de consorcios, el número de los de propiedad foránea sube de 149 a 231, mientras los de propiedad nacional públicos y privados, decrecen de 351 a 269. (Véase CEPAL (varios números).)

En general, el empleo y el valor agregado por la inversión extranjera directa ha contribuido a las economías de los países huéspedes en proporción inferior a la expansión de las variables mencionadas. En el mundo, los puestos de trabajo creados por esas empresas subieron a razón del 5% anual entre 1982 y 2000 por efecto principal del dinamismo inversor y sin tomar en cuenta el desplazamiento de trabajadores --e incluso empresas-- causado por la reestructuración productiva mundial. Más dinámico resultó el comportamiento de su valor agregado (no sólo de las utilidades, también de salarios y remuneraciones a trabajadores y directivos) que se expandió a razón del 10% anual en el mismo período.

Las fuerzas de la integración económica planetaria se expresan en el acrecentamiento del número y la influencia de las firmas transnacionales y de sus filiales. Los quince principales países desarrollados han visto multiplicar esas empresas de 7 mil a 60 mil entre fines de los años sesentas y fines de los noventas. En gran medida permanecen los viejos consorcios junto a jóvenes y activos participantes, singularmente en los sectores de la nueva tecnología (telecomunicaciones, electrónica, computación, química). En proporción inferior han surgido empresas internacionales en los países periféricos. La globalización en sí misma y la aspiración de cerrar la brecha del desarrollo, obligan a las naciones emergentes a organizar consorcios de alcance transnacional, como instrumento esencial de sus políticas comerciales e industriales.⁴

En torno a los países desarrollados y sus empresas transnacionales se concentra el gasto en investigación y desarrollo y la generación de nuevas tecnologías. Siete países de la OCDE efectúan el 80% de las erogaciones mundiales en la materia, los Estados Unidos tienen el 36%. Asimismo, los países de mayor gravitación en atraer la formación de centros de investigación de firmas extranjeras, son las propias economías industrializadas. Los países en desarrollo están casi marginados y cuando más se les especializa en la adaptación de las operaciones vernáculas a las redes transnacionalizadas. Más recientemente se comienzan a crear centros estratégicos de investigación y desarrollo descentralizados, cuando el país cuenta con instituciones y servicios apropiados. A la inversa, con el proceso de fusiones y adquisiciones, muchos centros de investigación del Tercer Mundo han sido desmantelados para transferir los trabajos a los lugares donde las empresas transnacionales concentran esas funciones.⁵

⁴ De acuerdo con la lista de las 50 empresas transnacionales más importantes --por la cuantía de sus activos-- de los países en desarrollo, China cuenta con 14, Corea con 6, Brasil con 4 y México 3 (CEMEX, GRUMA y VITRO) a las que cabría añadir América Móvil de reciente creación. (Véase UNCTAD (1999).)

⁵ Véanse, Reddy, P. (1999); Cassiolato, J. y Lastre, H. (1997).

Las empresas transnacionales por ser la vía medular del proceso de formación o integración de los mercados sin fronteras, no escapan, sino promueven el fenómeno de la concentración económica universal de la producción. Las 100 más importantes, comparadas con la lista de empresas no financieras de *Fortune Global 500*, representan el 45% de los activos y de las ventas y el 36% del empleo de ese conjunto de grandes consorcios.⁶

La esfera de acción de los consorcios mundiales, aparte de centralizar el dominio de la tecnología y de las corrientes del intercambio, desde hace tiempo, aborda con fuerza la integración productiva en redes planetarias, nítidamente manifiesta en un intenso proceso de fusiones y adquisiciones que ha venido acelerándose en años recientes. Según la UNCTAD, la inversión destinada a esos propósitos se elevó en el mundo de 115.6 miles de millones de dólares en 1988 a 1,143.8 miles de en 2000.⁷ El rubro que más atrajo a la inversión extranjera directa en ese período fue el sector de servicios (finanzas, electricidad, gas, transporte y comunicaciones) con una tasa de expansión anual del 29.5%, seguido por las manufacturas (12.2% de crecimiento por año, principalmente en petróleo, productos químicos y equipo eléctrico), mientras se rezagan los proyectos en las ramas primarias (8.0%).⁸ Como puede inferirse fácilmente, la preferencia de las empresas transnacionales se inclina a actividades estratégicas (alta tecnología, energéticos, servicios financieros, transporte y algunos bienes de capital), que estén vinculadas al control de los principales mercados nacionales y no necesariamente al comercio exterior.

Los procesos de privatización de empresas estatales y luego de compra de consorcios por firmas privadas explican buena parte de la afluencia del capital extranjero en América Latina. Singularmente desde fines de la década de los años ochenta se registra una afluencia importantísima --y acaso no repetible-- de recursos foráneos que hizo posible la apertura externa. En ese proceso, importan los flujos en el financiamiento presupuestario o

⁶ Véase UNCTAD (1999), p. 84.

⁷ En América Latina las cifras del período 1991 a 1998 pasan de 3.9 a 39.9 miles de millones de dólares y las de México de 0.8 a 15 miles de millones de dólares entre 1991 y 2001. Las cifras son de la UNCTAD, la CEPAL y Banco Mundial. En el caso de México, el monto de las privatizaciones durante la década de los noventa según el Banco Mundial ascendió a 30 mil millones de dólares. Y entre 1998-2001, el 50% de la inversión extranjera directa se encaminó a la extranjerización exitosa del sector bancario previamente privatizado; en los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el 70% de la inversión extranjera directa entre 1998 y 2000, estuvo constituida por fusiones y adquisiciones de empresas latinoamericanas predominantemente privadas. (Véanse, UNCTAD (varios números); CEPAL (varios números); World Bank (varios números -b); CEPAL (2000); Máttar, J., Moreno Brid, J. y Peres W. (2003).)

⁸ Las cifras son de la UNCTAD, reproducidas por la OECD (2002), *op. cit.*, p. 51.

los apremios de la balanza de pagos, pero también debiera importar los efectos de largo plazo de cesiones patrimoniales de proporciones casi masivas.⁹

La concentración económica impulsada por la racionalización de la producción en mercados sin fronteras, junto al impulso a la innovación tecnológica y la competencia oligopolística, abaten los costos y mejoran la eficiencia.¹⁰ Hay, sin embargo, cargas asociadas en algún grado a los males propios del oligopolio y a las que se añaden las relacionadas con la cesión de soberanía de los estados nacionales --a falta de un gobierno universal o de regulaciones de ese alcance-- que se expresan desde relajamiento de los derechos sociales y de los estándares laborales, hasta interferencias en los procesos democráticos locales.

El avance de los sistemas de comunicación, informática y transporte, permite a las empresas transnacionales usar recursos o planear la producción y el ensamblaje de componentes elaborados en los más diversos lugares con ganancias de competitividad y escapando en alto grado a las disciplinas de los mercados y a las exigencias de los gobiernos nacionales, a la par de cancelar filtraciones en el conocimiento tecnológico apropiado.

Una fracción creciente de las transacciones internacionales se lleva a efecto dentro de las mismas corporaciones transnacionales y sus filiales, mediante la combinación de productos, componentes, servicios o utilidades provenientes de distintas zonas transfronterizas. 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 intrafirma.¹¹ En los Estados Unidos (2001) ese comercio representó el 47% del valor de las

⁹ El primero de esos efectos --el ingreso de recursos-- resulta nítidamente medido en los presupuestos públicos o en las estadísticas de las transacciones externas, aunque con frecuencia induce a confusión al mezclar ingresos recurrentes con otros de distinto carácter. En cambio, el segundo queda semioculto por la falta de balances patrimoniales de los países y de los gobiernos.

¹⁰ Los precios del comercio mundial de bienes y servicios, se redujeron 0.1% anual promedio entre 1983 y 1992 y volvieron a bajar 1% en el resto de la década de los noventa. En contraste el volumen de comercio se expandió a razón del 5.4% anual en el primer período y al 7% en el segundo. Aunque puede haber otras influencias, la comparación de ambas cifras revela ganancias en la eficiencia productiva mundial, redistribución de ingresos entre los factores de la producción y quizás el deterioro de los términos del intercambio del Tercer Mundo. (Véase, IMF (2002).)

¹¹ La organización y las decisiones dentro de las empresas corresponden a un modelo jerárquico. Las transacciones intrafirma raramente están sujetas a regulaciones restrictivas nacionales ni son objeto de negociación política, es decir, se trata de decisiones propias de organizaciones jerárquicas privadas. Según Coase, "... aunque la producción puede efectuarse en forma completamente descentralizada a través de contratos entre individuos, el hecho de que cueste hacer esas transacciones significa que las firmas surgirán a fin de organizar lo que, de otra manera sería una transacción de mercado, siempre que los costos sean menores que los del propio mercado." (Véase, Coase, R. H. (1988).) Los mercados en los países en desarrollo son particularmente imperfectos o inexistentes o las economías inestables, es decir, los costos de transacción de mercado son altos. Esa es la explicación al hecho de que en América Latina los flujos de capital del exterior vengan

importaciones y el 32% de los montos exportados.¹² Por otro lado, los propios consorcios internacionales al operar en distintos países, elaborar una gran variedad de productos, usar una amplia gama de procesos y programar sistemáticamente sus actividades, están en posición muy favorable para responder al cambio tecnológico que se origine fuera de los mismos.

La reconfiguración de las cadenas productivas altera radicalmente la geografía industrial, hace crecer al comercio y las transacciones financieras internacionales, mucho más que el producto y la producción mundiales. Eso mismo lleva a la concentración del comercio internacional --el sector de punta de la nueva economía--, en manos de los grandes consorcios privados. La planeación estratégica se traslada de los estados nacionales a esos consorcios que a la par comienzan a transformarse en empresas o burocracias virtuales cada vez más alejadas de la producción física, e intencionalmente especializadas en labores de dirección, administración, control, investigación tecnológica, diseño de productos, finanzas, mercados y relaciones públicas.

La competencia internacional se torna oligopolística, más que de precios; la concurrencia se desplaza a la innovación, al mejoramiento de los productos, de la calidad de los recursos, pero también se expresa en la búsqueda del control de mercados, recursos e insumos o sigue desarrollos estratégicos de las redes de las empresas transnacionales.

Como resultado de esos fenómenos, se desconcentra la estructura espacial de la producción, se concentran los controles y se altera también la misma naturaleza del intercambio. Antes las necesidades del comercio determinaban en alto grado la dirección y objetivos de la inversión extranjera directa. Hoy, las operaciones de las empresas transnacionales determinan de modo creciente los flujos comerciales, vía el intercambio intrafirma y la inversión. Hay aquí, un reconocimiento a que los costos de transacción en los mercados existen --no son nulos-- y que hay mecanismos alternos de coordinación de la producción que resultan más eficientes en sentido estático y dinámico, tanto para optimizar los activos de que se dispone, como para multiplicar la creación de ventajas futuras.

De aquí que el concepto de ventajas comparativas se erosione en un doble sentido. De un lado, más y más se trata de ventajas de redes transnacionalizadas y oligopolísticas en

descansando --después de la liberalización financiera-- más en la inversión directa que en el crédito o las inversiones de portafolio. Y también que las inversiones directas en las naciones desarrolladas alcancen normalmente una proporción menor. (Véase, Hausmann, R. y Fernández-Arias, E. (2000a).)

¹² Véase Kearney, A. (2003 -a), p. 69.

competencia, no de los países.¹³ Y de otro, con el comercio intrafirma, la medición de las ventajas se torna absoluta en vez de comparativa.¹⁴

2. El financiamiento al desarrollo

En consonancia con las mudanzas en el orden económico internacional, la dinámica y naturaleza del financiamiento foráneo a las economías en vías de desarrollo ha cambiado sustancialmente en los últimos treinta años. Estos cambios han afectado tanto su estructura como sus volúmenes. Ello ha tenido repercusiones cruciales en el desempeño de las economías en desarrollo, en la medida en que su grado de acceso a recursos externos ha sido un factor crucial en el financiamiento de la formación de capital fijo y --por ende-- de las capacidades de crecimiento de la actividad productiva. Dos elementos explicativos de esta dinámica son el carácter trunco, inacabado, de su industrialización y la escasa profundidad de sus sistemas financieros locales. En la vasta mayoría de los casos, ambos determinan que las posibilidades de inversión fija dependan de la disponibilidad de divisas o del financiamiento externo, para adquirir maquinaria y equipo foráneos ante la debilidad estructural de la industria local de bienes de capital.

En los últimos treinta años, la transferencia neta de recursos al mundo en desarrollo¹⁵ ha seguido una pauta más bien cíclica, con marcadas fases de expansión que se han truncado de manera súbita dando lugar a períodos prolongados de acceso restringido a los circuitos financieros internacionales. La escasez de divisas resultante desembocó, en muchos casos, en crisis de balance de pagos y en estancamiento de la actividad productiva (véase el cuadro A). La evolución que ha tenido dicha transferencia de recursos en estos años ha estado acompañada de una modificación sustancial en el peso relativo de sus principales componentes, ya sea por tipo de instrumento o por el origen --privado o público-- de los recursos.

¹³ La tesis de las ventajas comparativas es válida sólo en condiciones restrictivas (inmovilidad de servicios factoriales, competencia perfecta, empleo pleno) que no se dan o se dan muy imperfectamente hoy en día en las relaciones económicas internacionales. Además, sólo está referida a metas de eficiencia estática que ignoren la evolución de la tecnología, de la oferta de capital humano y del aprendizaje.

¹⁴ Véanse, Meyer, K. (1998); Coase, R. (1988); Markusen, J. (1995); Krugman, P. (1995).

¹⁵ La "transferencia neta de recursos" es el indicador convencional, usado desde tiempo atrás por la CEPAL, para medir el flujo de recursos externos hacia las economías en desarrollo. Se define, como la suma del flujo neto de capitales --incluyendo la inversión directa e indirecta-- más las transferencias y menos la suma del pago neto a factores externos (remisión de utilidades e intereses). Discrepancias en su cálculo surgen de la inclusión o exclusión del rubro de "errores y omisiones". En particular, el Banco Mundial --*inter alia* en su publicación anual *Global Development Finance*-- los excluye.

La inversión extranjera hacia las economías en desarrollo ha tenido una pauta menos volátil que la de otros flujos de capitales, aunque también ha mostrado alteraciones importantes. Destaca en especial el auge que experimentó desde fines de los ochenta hasta fines de los noventa. Este respondió en parte a cambios en el funcionamiento de las economías en desarrollo, frente a la instrumentación de reformas macroeconómicas orientadas a reducir el tamaño del sector público, favorecer la privatización de empresas públicas y la desregulación de los mercados de capitales y de bienes y servicios, así como liberar el campo de acción de la inversión extranjera en los mercados locales. Los procesos de apertura comercial y liberalización financiera, por un tiempo, redujeron las percepciones de riesgo en torno a la inversión extranjera en diversas regiones del mundo en desarrollo. No obstante, sus efectos en el desarrollo resultaron frágiles, ya que la mejora en los llamados “fundamentos macroeconómicos” no resolvió el estrangulamiento de pagos y estuvo afectada por movimientos especulativos de capitales inducidos, incluso por efectos de “contagio” asociados a crisis de balance de pagos de otras economías.

Las cifras oficiales del Banco Mundial reportan que durante 1970-2002 la evolución de la transferencia neta de recursos a los países en desarrollo registró dos ciclos marcados. El primero tuvo una fase ascendente desde el inicio de los setenta --y de hecho probablemente antes-- hasta 1981 (véanse el gráfico A y de nuevo el cuadro A). En este período, el monto de dichas transferencias (medido en dólares corrientes) creció a una tasa anual de 26.4% --el múltiplo del período es de 15-- triplicándose como proporción del ingreso bruto agregado del mundo en desarrollo. En efecto, mientras en 1970 los 3,521 millones de dólares de transferencia neta de recursos al mundo en desarrollo representaron 0.5% de su ingreso bruto, en 1981 ascendieron a 46,500 millones (1.5% del ingreso bruto respectivo). El colapso a partir de 1982 fue detonado por la declaración de moratoria de pagos de México, que inauguró la crisis internacional de la deuda. Comenzó, entonces un período de decaimiento persistente, que llegó a su punto más bajo en 1987 cuando se hizo negativo el signo de la transferencia neta de recursos al mundo en desarrollo.

El repunte del siguiente ciclo en la transferencia de recursos al desarrollo, comenzó en 1988. Entre las causas estructurales más profundas está la instrumentación exitosa, a mediados de los ochenta, de programas de reducción o canje de deuda externa. Así se logró contraer la carga del servicio de la deuda y, con ello, reinsertar al mundo en desarrollo al mercado internacional de capitales. La recuperación de dichas transferencias fue vigorosa debido al ascenso de la globalización mundial y de la puesta en marcha de reformas macroeconómicas en la vasta mayoría de las naciones en vías de desarrollo, reduciendo la protección comercial, la apertura de los mercados financieros domésticos y la liberalización

de las restricciones a los inversionistas externos.¹⁶ Otro factor determinante, fue el inicio de un período prolongado de elevado crecimiento de la actividad económica de los Estados Unidos, asociado al alza extraordinaria de los mercados de valores en casi todas las economías industrializadas.

¹⁶ En la literatura en torno al impacto de las reformas macroeconómicas de América Latina y de sus sistemas financieros, cabe mencionar los trabajos de CEPAL (2001) y (2002-c) y UNCTAD (2002 y 2003).