



LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Este documento fue elaborado por David Ibarra, en colaboración con Juan Carlos Moreno-Brid, en el marco del Proyecto “Inversión extranjera, teoría y práctica; experiencia comparativa de México y España”. Las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

No ha sido sometido a revisión editorial.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
1. La reconfiguración productiva global	7
2. El financiamiento al desarrollo	12
Transferencia neta de recursos a América Latina, 1990-2001	21
3. Las economías en desarrollo y la inversión extranjera	29
a) Teoría y práctica	29
b) Tecnología e inversión extranjera	31
c) Competencia e inversión extranjera	34
d) Inversión extranjera y desarrollo	35
e) Otros aspectos de la inversión extranjera	40
f) Política, reforma económica e inversión extranjera	44
g) Algunas conclusiones	47
4. El caso de México	51
a) Aspectos generales	51
b) El origen de la inversión extranjera	52
c) Inversión extranjera y comercio exterior	56
d) Inversión extranjera, empleo y descentralización de la producción	59
e) Inversión extranjera y mercado nacional	60
f) Algunas actividades exportadoras	64
g) La maquila	64
h) La industria electrónica	70
i) La industria automotriz	75
j) El turismo	77
5. Apuntamientos finales	80
a) La balanza de pagos	80
b) Inversión extranjera y economía	87
c) Inversión extranjera y política económica	88
BIBLIOGRAFÍA	97

Anexos:

I. Producto, inversión e inversión extranjera directa: Un análisis econométrico.....	111
II. Análisis de funciones de exportaciones e importaciones	121
REFERENCIAS.....	125

INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas del siglo pasado fueron testigo de cambios profundos en la configuración del orden mundial, en lo económico y en lo político. Entre estos destaca la caída del mundo socialista, la conformación de bloques regionales comerciales o económicos —en Europa y América del Norte— y el surgimiento de China como potencia en la producción y el comercio globales. La reordenación vino acompañada, a su vez, de un cambio fundamental en los paradigmas en cuanto al papel que deben jugar el Estado y el mercado en los procesos de asignación de recursos y factores productivos para promover la inversión, el crecimiento y el desarrollo económicos. La nueva concepción paradigmática sostiene en esencia que la apertura de los mercados locales a la competencia externa, el achicamiento del sector público y sobre todo la reducción de la intervención gubernamental en la actividad productiva, la formación de capital fijo, y la distribución y financiamiento son requisitos para lograr la asignación eficiente de recursos y un desarrollo económico duradero. En esa línea, en América Latina se pusieron en marcha procesos drásticos de liberalización comercial y financiera, de privatización de empresas paraestatales y de fuerte contracción de la inversión pública. Las reformas, sin embargo, no se han traducido todavía en mayor dinamismo económico en términos del ritmo de crecimiento de la actividad productiva ni de la intensidad de los procesos de formación de capital fijo.

Un elemento característico de la convergencia en las estrategias macroeconómicas nacionales fue la de colocar a la inversión de las empresas transnacionales —la inversión extranjera directa— como el agente fundamental del financiamiento al desarrollo y del proceso de transformación y modernización productiva. Así, pasó a ser considerada como el motor de una inserción dinámica de las economías en vías de desarrollo en los circuitos globalizados de comercio y de producción.

El presente estudio analiza críticamente, al caso mexicano, la evolución de la inversión extranjera directa y su impacto en la transformación de la estructura productiva y el comercio durante los noventa y principios del siglo XXI. Se propone mostrar los alcances, efectos, limitaciones y retos de la inversión extranjera directa en contribuir a formar una nueva pauta de desarrollo económico. El análisis identifica líneas y propuestas de política para potenciar los efectos de la IED a fin de fortalecer su interacción con el resto del aparato productivo nacional y, con ello, cimentar una plataforma de y crecimiento económico elevado y sostenido. El trabajo está organizado en cinco secciones, además de un Anexo que contiene los resultados de los estudios econométricos que se acompañan.

La primera sección examina las tendencias centrales en el intercambio mundial desde los ochenta a la fecha, señalando la creciente presencia de las empresas transnacionales y de la inversión extranjera directa en los flujos de comercio y de capitales. Desde luego, resalta su dinamismo que, sin embargo, no ha tenido contrapartida en la creación de empleos y en la generación de valor agregado en las economías en desarrollo, en particular en América Latina.

Una insuficiencia significativa de la pauta de desarrollo que se conforma es, el magro impulso de las empresas transnacionales a los esfuerzos de difusión, generación y adaptación de tecnologías en las economías en vías desarrollo. De hecho, continúan prácticamente marginadas en materia de investigación y desarrollo; y cuando logran ciertos avances en acomodar las operaciones vernáculas a las necesidades de las redes transnacionalizadas.

A la par de que la IED, por diversos mecanismos, abate costos y mejora eficiencia, también conlleva cargas asociadas de manera inherente al funcionamiento de los oligopolios transnacionales, además de las que surgen de la cesión de soberanía de los estados nacionales. La concentración del comercio y de los sectores de punta en manos de grandes consorcios privados transnacionales, en un contexto de achicamiento del sector público y acotamiento de su intervención económica, transfiere las tareas de la planeación estratégica de los estados nacionales a dichos consorcios internacionales, permutando las prelacións nacionales por criterios foráneos.

La segunda sección se ocupa de los cambios en la estructura de financiamiento de las economías semiindustrializadas en los últimos treinta años. La modificación en el peso relativo de los diferentes componentes de los flujos de capitales a las economías en desarrollo —créditos bancarios, inversión extranjera directa, inversión de cartera y donaciones— ha tenido repercusiones enormes en su potencial de crecimiento. Atención especial pone en identificar los componentes de la transferencia neta de recursos al desarrollo. En este aspecto es notable el papel de la inversión extranjera directa —hasta la crisis del Sudeste Asiático— como fuente de divisas para financiar el déficit en cuenta corriente. Punto importante de este acápite es la comparación de las pautas del financiamiento al desarrollo en América Latina y en el mundo en desarrollo en las últimas décadas. Por diversas razones, tanto de tipo estructural como coyuntural, el financiamiento al mundo en desarrollo se ha privatizado en sus fuentes y usos. Tal privatización implica retos fundamentales, pues acentuó la proclividad a la inestabilidad y a los “contagios” de desequilibrios en el balance de pagos entre países.

Si bien la inversión extranjera directa se ha constituido en fuente vertebral del financiamiento al desarrollo en los últimos veinte años, parece difícil esperar que sus aportes prevalezcan sin cambios en el futuro. De hecho, se señalan varios fenómenos entrelazados que ponen en duda su capacidad de sostener los ritmos de expansión de los noventa y, por tanto la de convertirse en fuente permanente y suficiente de impulso al desarrollo. La pérdida de dinamismo de los flujos resulta preocupante ya que su aporte al financiamiento del desarrollo todavía no tiene sustituto, precisamente cuando América Latina requiere fondos para salir de manera definitiva de la fase de contracción que experimenta desde hace ya varios años.

La tercera sección examina en mayor detalle diversos canales de transmisión de los efectos de la IED en la dinámica de funcionamiento de las economías en desarrollo. En particular busca se evalúen los beneficios que, según planteamientos teóricos recientes y algunos datos empíricos, se perciben como de permanencia indefinida, así como los diferentes costos asociados. Hay distribución asimétrica de los beneficios de la liberación de la inversión extranjera entre países industrializados y sus empresas y el mundo en desarrollo. Hay países en los que la inversión extranjera directa se ha sumado a los esfuerzos nacionales de desarrollo y de modernización tecnológica. Pero en muchos otros, los efectos no van más allá de la conformación de enclaves de modernidad de escaso impacto en el resto del aparato productivo nacional. Entre

los aspectos del desempeño de la IED que se tocan en detalle en esta sección destacan los siguientes: difusión tecnológica, mecanismos de competencia en el mercado local, y monto de recursos aportados para el financiamiento del desarrollo, entre otros.

Los elementos que arroja dicho análisis sirven a la formulación de consideraciones al diseño de sus políticas económicas en torno a la inversión extranjera. En este sentido, se reconoce la importancia crucial de las inversiones extranjeras en las economías en vías de desarrollo, en la medida en que condicionan tanto su incorporación y permanencia en las redes de producción y comercio mundiales como también de disponibilidad de recursos externos suficientes para cubrir el déficit externo de pagos.

La contribución más importante de la inversión extranjera reside en desarrollar capacidades exportadoras incrementales y, con menor contenido importado, redes internas de valor agregado y de tecnología, dentro de nexos permanentes y equitativos con la economía internacional. Más aún, la evaluación rigurosa de la inversión extranjera debiera abordar su impacto de largo plazo en la competitividad y uso eficaz de los recursos de los países huéspedes. Desde ese punto de vista resulta preocupante la dirección que toma en América Latina al desplazar en vez de incorporar a empresarios nacionales, en elevar el grado de concentración económica, en abordar con preferencia la elaboración de productos y servicios no transables, en no crear fuertes vínculos asociativos con el resto de la economía, en resolver de modo incompleto el estrangulamiento de pagos. La instrumentación de una política industrial neutra, pasiva, hacia adentro, y de una política activa de atracción a la inversión foránea, no parece ser la mejor combinación posible para fomentar el desarrollo. Urgen políticas diferentes que ayuden a hacer que la inversión extranjera se constituya en núcleo difusor de las tecnologías y ayude más a los empresarios locales a fortalecer el proceso de formación de capital.

La cuarta sección presenta el análisis, para el caso mexicano, de la evolución y efectos de la inversión extranjera directa. Destaca el creciente peso que cobra en la formación de capital, en el producto y en el comercio exterior. La inversión extranjera directa se ha convertido en fuente principal de financiamiento externo. Se aborda, asimismo, el examen de diferentes aspectos del desempeño global de la IED, entre ellos su origen e interdependencia con otras economías, su influencia en el comercio exterior y sobre todo su fuerte presencia en los sectores exportadores más dinámicos. Se subraya que el crecimiento espectacular del sector exportador, hace pobres contribuciones al empleo y al valor agregado. De hecho, la estrategia de crecimiento hacia afuera ha sido del todo insuficiente para colocar a la economía en una senda de crecimiento alto y sostenido. Punto relevante de las limitaciones de la inversión extranjera en ampliar los impulsos al desarrollo vernáculo, reside en estar asociadas a estrategias de empresas transnacionales en afianzar su posición en el mercado interno (frente a la ausencia de las políticas nacionales) a través de la adquisición de empresas mexicanas. Ello ha traído efectos favorables en la productividad microeconómica, pero repercusiones menores en la generación de empleos y valor agregado nacionales.

La quinta sección analiza el papel de la IED en diversas actividades relacionadas con desempeño de las exportaciones de México, buscando identificar tanto sus éxitos como los factores limitantes de sus efectos benéficos. En particular se examinan los casos de la maquila, la industria electrónica, la automotriz y el turismo. El análisis evalúa comparativa y críticamente la evolución de la productividad, generación de empleos y efectos sobre la disponibilidad de

divisas y su relación con la IED. El trabajo cierra con una serie de conclusiones sobre el desempeño de la IED en las economías en desarrollo, sus beneficios y limitaciones, con énfasis en los retos que enfrenta el diseño de la política económica para hacer un uso, una asociación más efectiva, de la IED con el desarrollo económico.

Se adjuntan asimismo dos anexos con los estudios econométricos realizados como parte del presente estudio para examinar empíricamente la relevancia estadística de ciertos aspectos del funcionamiento de la economía mexicana y IED. El primer anexo reporta los resultados del análisis econométrico de las relaciones entre la inversión extranjera directa, el producto interno y la formación de capital fijo. El segundo muestra los estimados de las funciones de exportaciones e importaciones en México. Al respecto, los autores quieren dar expreso reconocimiento al trabajo y aportes de Luis Miguel Galindo Paliza, y de los señores Eduardo Alatorre, Horacio Catalán y Rubén Guerrero en las estimaciones econométricas y elaboración de dichos Anexos.

Un elemento central parte del reconocimiento de que los sistemas económicos de los países son cada día más interdependientes, con modelos económicos y estructuras institucionales convergentes. El intercambio mundial, sobre todo el más dinámico, es la resultante de las estrategias de los grandes consorcios transnacionales. El poder de los gobiernos en la economía internacional ya se comparte con fuertes actores privados, con quienes los países en desarrollo están obligados a interactuar para que sus políticas resulten eficaces. El regionalismo, que pudiera dividir al mundo en bloques, avanza y es otra expresión parcial de los intereses contrapuestos al multilateralismo preconizado por la Organización Mundial del Comercio. Los acuerdos cooperativos pueden resultar operantes porque está en el interés de las empresas transnacionales celebrar alianzas que refuercen su posición oligopolística, hagan fructificar sus inversiones, aporten estabilidad a sus cadenas productivas, abran accesos a factores escasos y baratos o les consoliden mercados.

Con frecuencia, las concepciones estratégicas nacionales no incorporan las implicaciones de dichas mudanzas de la economía internacional. La conducción de las políticas comerciales, de inversiones extranjeras siguen fieles a nociones del pasado, como si el mercado todo lo abarcara y todo lo resolviera y como si las grandes empresas transnacionales no estuviesen presentes ni existiesen preferencias dentro de las áreas de integración. En este contexto, el comercio y las inversiones extranjeras no siempre contribuyen a elevar el bienestar general del mundo, con frecuencia resultan en juegos de suma cero, en que los beneficios de unos resultan contrarrestados por los perjuicios de otros. De otro lado, traen consigo cesión obligada de soberanía económica que violenta escrúpulos nacionalistas y complican las respuestas de los gobiernos a las demandas democráticas de sus ciudadanos. Aún así, ese es el mundo real de la competencia global, en que habrán de vivir y adaptarse los países periféricos.

En este sentido resalta la pasividad de las políticas y la ausencia de programas de reconversión productiva, el desmantelamiento de las instituciones y bancos de desarrollo han otorgado plena libertad de acción a las empresas transnacionales a la par de desperdiciar su potencial de beneficios en la modernización e integración del aparato productivo nacional, situando en posición de suma desventaja a los productores nacionales y ubicando de modo imperfecto y poco dinámico al país en los mercados mundiales.

La experiencia mexicana parece refutar el supuesto de que la simple libertad comercial y financiera basta para lograr la inserción dinámica en los mercados globalizados. Indica que la capacidad de atraer fondos de inversión foránea no depende tanto de ganar la carrera en el otorgamiento de subsidios o preferencias de otra índole. Sus determinantes reales incluyen al tamaño y dinamismo del mercado interno, la proximidad geográfica a los centros mundiales, la solidez de la estructura institucional, la capacidad de los gobiernos de ser garantes confiables de los equilibrios internos, el grado de desarrollo expresado en la disponibilidad de recursos humanos entrenados, de infraestructura física, de comunicaciones y servicios. De hecho, el éxito de muchos países asiáticos parece atribuible a la apertura paulatina de mercados, complementada con acciones estatales que promueven vigorosamente la inversión, la innovación técnica y el ascenso de la productividad.

El reto para México es doble. Por un lado, debe buscar deliberadamente la convergencia entre los objetivos de las empresas transnacionales y los de orden nacional. Por otro, urge capacitar selectivamente a las empresas y empresarios nacionales con potencial a competir con productores del exterior sea en el mercado interno o en los internacionales. Desafortunadamente, las políticas sobre la inversión extranjera tienen notables limitaciones y ausencias. Una de ellas, por demás relevante, se relaciona con cierta inacción frente a las tendencias a la formación de nuevos bloques comerciales regionales. La creación de la Unión Europea y el TLCAN —y su posible ampliación hasta comprender a todo el continente americano— pudieron constituir el comienzo de un regionalismo en cierto sentido contrapuesto o, al menos distinto, al multilateralismo de la Organización Mundial del Comercio. El regionalismo abierto o disimulado auspiciado por la triada (Estados Unidos, Unión Europea, Japón y China) en sus respectivas áreas de influencia, podría alterar sustancialmente la dirección de las corrientes de inversión para dar primacía a las zonas de integración de cada grupo. México —aparte del propio TLCAN— tendría que prepararse y adelantarse para dar contenido concreto a alianzas con los Estados Unidos y Canadá y con sus empresas transnacionales a fin de convenir el traslado de actividades productivas, la realización de inversiones en nuevas ramas o en la formación de “clusters” exportadores, alimentados por proveedores nacionales.

Asimismo, hay ausencia de planteamientos estratégicos en el fomento a los consorcios transnacionales mexicanos. Penetrar los mercados planetarios no sólo depende de la reacción espontánea de productores e inversores frente a las ventajas relativas o absolutas de los países. Hoy en día, esas ventajas lejos de estar exclusivamente determinadas por la dotación diferencial de recursos, son producto del esfuerzo deliberado de países y de los consorcios para buscar sinergias innovativas de capacidades de oferta, tecnologías, recursos, financiamiento y acceso a mercados. En consecuencia, alcanzar una inserción apropiada en el comercio internacional en algún grado depende de la construcción y articulación de los instrumentos que faciliten o hagan viable esa tarea, singularmente en países en desarrollo con poca experiencia anterior en el comercio transfronterizo.

La economía mexicana hoy en día se sitúa en una encrucijada: por una parte, pierde terreno en los nichos de comercio basados en mano de obra barata y, a la vez, dado el bajo grado de calificación de la mano de obra (y de empresas locales) y la pobreza de las tareas de investigación y desarrollo, tampoco logra insertarse en los nichos del comercio internacional especializados en alta tecnología y de generadores de valores agregados superiores. Salir con éxito de esta encrucijada requiere diseñar una política industrial selectiva y vertebrada con las

políticas comercial, y tecnológica, los programas de financiamiento de la banca de desarrollo, y enriquecida con acuerdos específicos de inversión, tecnología y desarrollo con empresas transnacionales y gobiernos del exterior. Las empresas transnacionales ciertamente tienen la capacidad de sumarse a los esfuerzos internos y de facilitar el uso eficiente de los recursos o potencialidades del país, pero no podrían sustituir el esfuerzo, ni las estrategias de los países receptores, sea señalando prelación, creando incentivos, fortaleciendo la infraestructura física y de servicios, elevando las calificaciones del personal, en una palabra, mejorando todo el entramado institucional de la estrategia de crecimiento hacia afuera.

En conclusión, debido a la pasividad estratégica o a las divergencias en prioridades entre las políticas macroeconómicas y las que satisfacerían los requisitos microeconómicos asociados a la estrategia de apertura externa, la inversión extranjera directa no ha generado el cúmulo de beneficios pronosticados en el desarrollo de México. Por encima del receso norteamericano hasta la segunda mitad del 2003, son esos mismos factores los que explican el decaimiento estructural del comercio exportador mexicano —y en última instancia también el escaso ritmo de expansión de la actividad productiva— que no sólo pierde el dinamismo adquirido en la primera fase de las reformas, sino comienza a ceder mercados y capacidad de atraer inversiones foráneas hacia el desarrollo de nuevos proyectos en beneficio de otras regiones periféricas.

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.

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

¹ Véase, Huntington, S. (1991).

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%-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

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 15 principales países desarrollados han visto multiplicar esas empresas de 7.000 a 60.000 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

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 otra parte, 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)).

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 en las economías en desarrollo han sido desmantelados para transferir los trabajos a los lugares donde las empresas transnacionales concentran esas funciones.⁵

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

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).

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 30.000 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.C. y Peres W. (2003)).

los proyectos en las ramas primarias (8%)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 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

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

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 de las economías en desarrollo. (Véase, IMF (2002)).

tecnología del mundo asumen esa modalidad transaccional intrafirma.¹¹ En los Estados Unidos (2001) ese comercio representó el 47% del valor de las importaciones y el 32% de los montos exportados.¹² Por otra parte, 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

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 vengán 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.

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

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.

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).

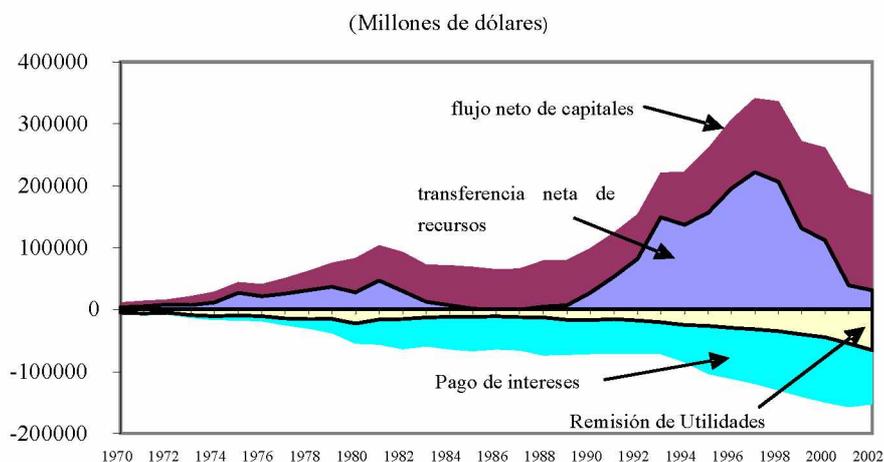
CUADRO A

Cuadro A Países en Desarrollo, Flujos de Recursos, 1970-2002 (millones de dólares)

	Proporción Respecto al Ingreso Bruto %				Proporciones seleccionadas %				Tasa media de crecimiento anual %			
	1970 - 1981	1982 - 1987	1988 - 1997	1998 - 2002	1970 - 1981	1982 - 1987	1988 - 1997	1998 - 2002	1970 - 1981	1981 - 1987	1987 - 1997	1997 - 2002
1 Transferencia Neta de Recursos (= 2 - 3 - 4)	1.26	0.28	2.13	1.69	45.5	11.6	54.8	41.6	26.4	n.a.	n.a.	-32.6
2 Flujos Netos de Capitales	2.76	2.39	3.89	4.07	100.0	100.0	100.0	100.0	22.4	-4.2	15.6	-11.6
3 Remisión de Utilidades	0.72	0.42	0.44	0.79	26.0	17.5	11.4	19.4	10.7	0.8	6.4	15.8
4 Pagos netos de intereses	0.79	1.69	1.32	1.59	28.5	70.9	33.8	39.0	29.5	5.5	4.6	-0.1
5 Flujos Netos de Capitales por instrumento (6+7+8)	2.76	2.39	3.89	4.07	100.0	100.0	100.0	100.0	22.4	-4.2	15.6	-11.6
6 Endeudamiento de largo plazo	2.07	1.60	1.36	0.43	75.1	67.1	35.0	10.4	24.6	-13.1	12.7	n.a.
7 Inversión extranjera directa	0.28	0.34	1.48	2.74	10.3	14.1	37.9	67.2	17.0	11.0	22.3	-3.7
8 Inversión de cartera	0.00	0.01	0.48	0.42	0.0	0.4	12.2	10.3	n.a.	62.6	24.5	-20.8
9 Donaciones *	0.40	0.44	0.58	0.49	14.5	18.4	14.8	12.0	17.7	8.6	3.3	4.3
10 Flujos Netos de Capitales, por origen (11+12)	2.8	2.4	3.9	4.1	100.0	100.0	100.0	100.0	22.4	-4.2	15.6	-11.6
11 De origen privado	1.67	1.15	2.91	3.42	60.4	48.3	74.7	83.4	24.5	-8.3	22.8	-13.0
12 De origen público	1.09	1.23	0.99	0.68	39.6	51.7	25.3	16.6	19.6	1.1	-0.1	-3.2
13 Endeudamiento de largo plazo (14-15) \a	2.07	1.60	1.36	0.54	62.6	45.2	36.9	9.8	24.6	-13.1	12.7	n.a.
14 Desembolsos \a	3.31	3.54	3.69	4.32	100.0	100.0	100.0	100.0	22.6	-1.3	10.3	n.d.
15 Amortizaciones \a	1.24	1.94	2.33	3.78	37.4	54.8	63.1	87.6	19.9	10.3	9.2	n.d.

Fuente: Elaboraciones propias con base en datos del Banco Mundial, *Global Development Finance* (2003). Excluye gastos de cooperación técnica.

Notas: "n.d." = no disponible, "n.a." = no aplica, porque el denominador y el numerador tuvieron distinto signo, \a = periodo 1998 - 2001

Gráfico A**FLUJO NETO DE RECURSOS A PAÍSES EN DESARROLLO, 1970-2002**

Fuente: Con base en datos del Banco Mundial, *Global Development Finance* (2003)

Con todo, no es sino hasta 1991 que la transferencia de recursos al mundo en desarrollo (53.600 millones de dólares) logró superar el máximo histórico anterior de 1981. Dos años después (1993), su monto se había casi triplicado (133.000 millones de dólares). El dinamismo persistió varios años, a pesar de la crisis financiera mexicana de 1995, merced a la rápida respuesta del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y del FMI que lograron detener el contagio a otras economías semiindustrializadas. Así, en 1997 las transferencias netas de recursos al mundo en desarrollo alcanzaron nueva cima de 206.000 millones de dólares (3,4% del ingreso), cincuenta veces por encima de las cifras de 1987, año en que se cerró la “crisis internacional de la deuda”.

En ese mismo año, la crisis de las economías del Sudeste Asiático y de Rusia tuvieron repercusiones adversas en la magnitud de los flujos al mundo en desarrollo, a diferencia de lo que ocurrió con la crisis de la economía mexicana que prácticamente no tuvo impacto duradero de “contagio” de dichos flujos. Los mercados internacionales de capitales perdieron confianza en las perspectivas en buena parte de las economías en desarrollo. A ello se sumó el colapso de los mercados accionarios de los Estados Unidos y de Europa, así como la desaceleración económica que siguió al auge de los noventa y que todavía prevalece.

Entre 1998 y 2002 el monto de las transferencias —en dólares corrientes— registró una reducción media anual de 33%. En el último año mencionado, los flujos netos de recursos tan sólo ascendieron a 30,7 miles de millones de dólares, es decir, la séptima parte del nivel alcanzado en 1997. Detrás de este resultado agregado está el hecho que, en la actualidad, diversos países en desarrollo —entre ellos varios en América Latina— han dejado de ser receptores netos de recursos y, por el contrario los están transfiriendo al exterior, lo que reduce fuertemente su disponibilidad de divisas y mina sus posibilidades de crecimiento económico.

Un determinante crítico de las transferencias de recursos al mundo en desarrollo ha sido el comportamiento de los ingresos de capitales. Sin excepción, los ciclos de la evolución de esos flujos están asociados a los que registra la evolución de los movimientos netos de capitales. En los dos repuntes del financiamiento (1970-1981 y 1988-1997), el monto de flujos netos de capital al mundo en desarrollo fue en promedio cerca de dos veces superior al de las transferencias netas de recursos (véase de nuevo el cuadro A). Su diferencia se explica por el drenaje representado por el pago de intereses y la remisión de utilidades.

En efecto, comparando la transferencia neta de recursos entre los períodos 1970-1981 y 1982-1987, se observó una reducción de un punto como proporción del ingreso. Tal contracción fue el resultado de una baja en los flujos de capital de 0,4%, también en proporción del ingreso y del alza en el pago de intereses (cercana al 1% del mismo ingreso) que no pudo resultar compensada por la caída en la remisión de utilidades.

En la década de los setentas cerca del 90% de los flujos financieros estuvieron constituidos por créditos sindicados de la banca comercial, unidos a préstamos oficiales o de las instituciones multilaterales, el grueso de los cuales lo absorbían los gobiernos, el resto correspondía a la inversión extranjera directa y a algunas emisiones de bonos de empresas privadas. El pago de intereses al exterior resultó intenso durante 1970-1981, registrando tasas anuales de crecimiento nominal del 29,5%. La remisión de utilidades, en cambio, creció a tasas menos rápidas (10,7%), aunque partiendo de montos mucho más bajos. En todo caso, el pago del servicio de la deuda externa fue convirtiéndose en factor de estrangulamiento de las economías en desarrollo al acotar progresivamente la disponibilidad de divisas. Así, al inicio de los ochenta la elevada carga de intereses se combinó con el cierre generalizado en los accesos a los mercados de capitales, haciendo estallar la crisis en buena parte de las economías en desarrollo.

Así, se inicia (1982) una fase de contracción del financiamiento al desarrollo que redujo los aportes de la banca comercial de manera drástica, al punto que no pudieron ser compensados por las instituciones internacionales ni la inversión directa. La escasez de divisas cerró las sendas de expansión que experimentaban las economías en desarrollo desde el inicio de la posguerra. De su lado, el financiamiento oficial de los gobiernos de países desarrollados y de los organismos multilaterales, cambia radicalmente de enfoque: de orientarse de manera preferente a proyectos de inversión y obras de infraestructura, se pasa a financiar la llamada reforma estructural (apertura externa, desregulación, privatización). Ambos fenómenos influyeron en determinar una enorme caída del financiamiento neto a las economías en desarrollo. Entre 1980 y 2002, la CEPAL estima en una cifra negativa de 69.000 millones de dólares las transferencias netas acumuladas a América Latina.¹⁷

Cabe señalar que durante 1982-1987, la remisión de utilidades permaneció virtualmente estancada (0,8% de alza media anual), pero los pagos de intereses continuaron creciendo. No obstante su menor ritmo de crecimiento (5,5% anual en promedio) los pagos de intereses se constituyeron en obstáculo importante al desarrollo periférico, como lo evidencia el hecho de que el 71% de los flujos netos de capitales al mundo en desarrollo entre 1982 y 1987 apenas cubrieron esos pagos del servicio de la deuda externa (véase de nuevo el cuadro A).

¹⁷ Véase CEPAL (2002-a), cuadro 18.

La fase de repunte del financiamiento al desarrollo 1988-1997 se benefició del restablecimiento y ampliación de los accesos a los mercados internacionales. Los flujos de capitales crecieron a tasas medias anuales de 15,6%, por encima de las que registraron los pagos de intereses (4,6%) y de remisión de utilidades (6,4%) (véase de nuevo el cuadro A). El período de auge termina en 1998 y hasta el 2002, la transferencia neta de recursos al desarrollo se contrae severamente, cayendo a tasas anuales de 33%. Dicha caída resultó de la baja sistemática en los flujos netos de capital (tasa anual media del 11,6%) combinada con un fuerte aumento de la remisión de utilidades (15,8% anual). La mayor repatriación de beneficios, a su vez se explica por el acrecentamiento sustancial del acervo de capital foráneo en los países en desarrollo, como por expectativas que desincentivan la reinversión de utilidades en las economías en desarrollo.

Entre 1970 y 1985 el pago de intereses del mundo en desarrollo reportó alzas persistentes en proporción de su ingreso. Su ponderación empezó a caer en la segunda mitad de los ochenta debido a los esfuerzos de reestructuración de la deuda. Sin embargo, a partir de 1994 vuelve a repuntar hasta perder impulso en el 2000, como efecto de la baja de interés en los mercados del mundo desarrollado. De hecho, entre 1998 y 2002 esos pagos se estancaron, aunque el alza acumulada en los últimos años los llevo a promediar el 1,6% del ingreso de esos países. Por su parte, la remisión de utilidades al exterior mostró una tendencia ascendente desde mediados de los ochenta, que se aceleró a fines de la siguiente década. Entre 1997 y 2002, creció al 16% anual, y alcanzó en el quinquenio un monto equivalente al 0,8% del ingreso. La atonía en el flujo de capitales frescos, la salida de fondos por concepto de utilidades e intereses, plantean un difícil reto a la recuperación del crecimiento económico de los países periféricos.

La evolución arriba reseñada ha estado aparejada de una modificación en el peso relativo de los diferentes componentes de los flujos netos de capitales al del mundo en desarrollo: créditos bancarios, inversión extranjera directa, inversión de cartera y donaciones. En las tres décadas consideradas se observa una caída sistemática de la deuda de largo plazo como fuente de financiamiento (véanse el gráfico A-II y de nuevo el cuadro A). En efecto, mientras en 1970-1981 esos recursos aportaron tres cuartas partes del flujo total de capitales, en 1982-1987 su contribución había bajado al 67% pues los pagos de amortizaciones rebasaron con creces los nuevos desembolsos. Así, en estos años, el crédito bancario al mundo en desarrollo cayó a una tasa media de 13,1% anual. Las donaciones aportaron en el ciclo 1970-1987 alrededor del 16% del total de flujos de capital.

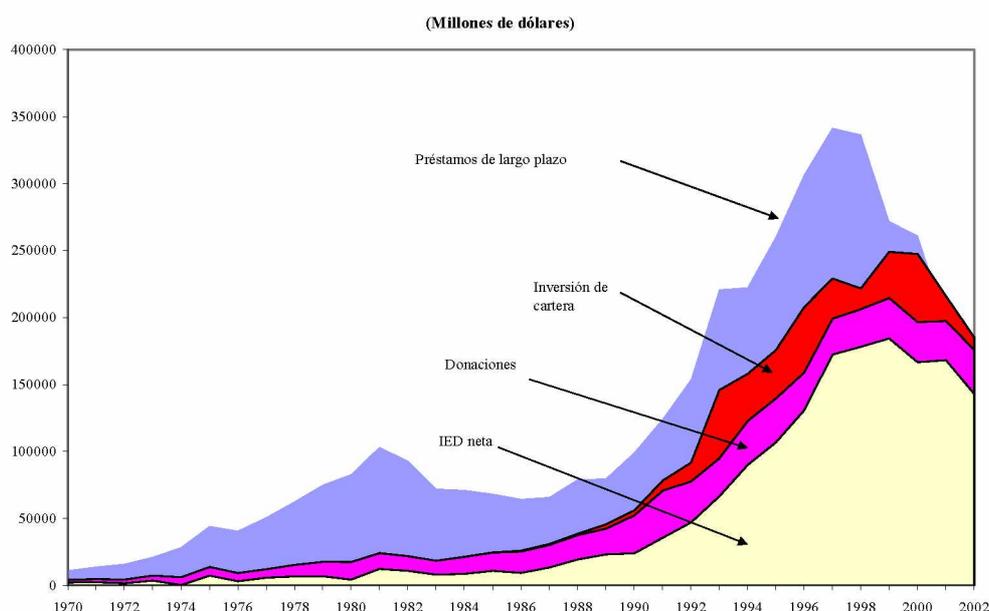
En la fase de ascenso del financiamiento al desarrollo, 1988-1998 los créditos bancarios recuperaron algún impulso, pero fue muy inferior al de la inversión extranjera directa. Esta se expandió a tasas anuales medias de 24,5%, duplicando el ritmo de expansión de los créditos bancarios; y pasó desde entonces a constituir la fuente principal de capitales para el mundo en desarrollo. En efecto, en 1988-1997, la IED aportó el 39% de los ingresos netos de capitales a las economías en desarrollo (frente al 35% de los préstamos). Por su parte las donaciones apenas crecieron al 3,3% anual en promedio. La inversión en cartera en cambio cobró significación, impulsada por la liberalización financiera logró canalizar el 12,2% del total de flujos netos de capitales al desarrollo.

A partir de 1998 prácticamente todas las fuentes de financiamiento al desarrollo redujeron su aportación de recursos a los países periféricos, causando una caída de 11,6% anual del flujo neto de capitales. La caída de los créditos ha sido dramática, al punto que en 2001-2002 las

amortizaciones superaron a los nuevos desembolsos. Con la salvedad de las donaciones, el resto de las fuentes de capitales se contrajeron. La IED cayó a una tasa media de 3,7% anual, y la inversión en cartera aún más drásticamente (-20,8%) (véase de nuevo el cuadro A y el gráfico A.1). A pesar de su retraimiento, en 1998-2002, la inversión extranjera directa aportó más de dos terceras partes del ingreso neto de capitales al mundo en desarrollo.

Una mejor aprehensión de la evolución del financiamiento al desarrollo a partir de la década anterior amerita complementar el análisis previo con la revisión de cifras del Fondo Monetario Internacional con una desagregación diferente de los flujos de capital. Esos datos confirman la rápida recuperación del financiamiento al desarrollo entre 1988 y 1997. Los flujos a los países en desarrollo suben de 100 a más de 200.000 millones de dólares para luego caer en años recientes (casi 60% entre 1998-2001). Se observa, además, un cambio significativo en su composición. Los préstamos de la banca comercial, caen sistemáticamente después de 1994 al punto que registran cifras negativas en 2001. Por su parte, entre 1990 y 1997, el FMI no aportó recursos netos al desarrollo, pues las amortizaciones de sus préstamos superaron a los nuevos desembolsos. Sin embargo, a partir de 1998, el Fondo Monetario Internacional aporta cuantiosos recursos frescos a los programas de estabilización de diversas economías adversamente afectadas por crisis de balance de pagos. A lo largo de esos años, los préstamos oficiales (de gobiernos e instituciones multilaterales) experimentaron un ascenso de 12,8 a 29,5 miles de millones de dólares (2002), como su respuesta, en alguna medida forzada a los problemas financieros agudos que se produjeron en el mundo en desarrollo. En conjunto, la canalización del crédito —banca comercial y préstamos oficiales—, permanece cuasiestancado de 1990 a 1998 (fluctuando alrededor de 70.000 millones de dólares) para después reducirse abruptamente alcanzando sólo 18,7 miles de millones (2002), como reflejo del receso económico mundial (véase el cuadro 1).

Gráfico A-1
FLUJO NETO DE CAPITALES A PAÍSES EN DESARROLLO, POR TIPO DE INSTRUMENTO, 1970-2002



Fuente: Con base en datos del Banco Mundial, *Global Development Finance* (2003)

Las cifras del FMI confirman el comportamiento de la inversión extranjera directa y la de portafolio que, en conjunto suben más de cinco veces entre 1990 y 2002. Sin embargo, sus tendencias son discrepantes. La inversión de cartera excede a la inversión extranjera directa hasta 1994, en el resto de la década cae estrepitosamente hasta alcanzar niveles negativos de 29.600 millones de dólares (2002). Las crisis de México, Rusia y Asia jalar en sentido depresivo, mientras influye a la inversa el imperativo de consolidar las redes transnacionales de producción y comercio a través de la inversión nueva o de los procesos de privatización de empresas públicas y de fusiones o adquisiciones de las privadas (véase el cuadro 2).

En suma, hoy por hoy, el financiamiento a países en desarrollo se privatiza en sus fuentes y usos, descansa más que nunca en los flujos privados de ahorro e inversión; y su destino principal ya no son los gobiernos sino el sector empresarial. En el período 1990-1996, el apoyo oficial, incluido el Fondo Monetario Internacional, aporta poco más del 26% de las corrientes financieras totales; después, las repetidas crisis bancarias y financieras lo fuerzan a crecer (véase el cuadro 3). Sin embargo, el hecho más notable es el ascenso vertical de la inversión extranjera directa que la transforma en la fuente vertebral del financiamiento al desarrollo. En 1990, incluidos los fondos de cartera, no representaba más del 20% de los flujos netos para ascender en 2001 al 93,6%.¹⁸

Cuadro 1

FINANCIAMIENTO EXTERNO A PAÍSES EN DESARROLLO

(Miles de millones de dólares)

	1990	1994	1997	1998	2001	2002
Total Neto	101,0	174,7	246,9	208,5	141,2	133,2
Financiamiento distinto a la deuda	35,1	100,4	169,0	138,5	151,8	113,1
Transferencias de capital	15,7	4,8	14,4	6,2	8,7	5,8
Inversión extranjera directa y de cartera	19,4	95,6	154,6	132,3	143,1	107,3
Préstamos netos	65,9	74,3	77,5	70,1	-10,6	20,1
Créditos oficiales	12,8	21,5	21,6	35,4	43,5	15,1
Fondo Monetario Internacional	-1,9	-0,8	0,8	8,5	23,3	15,0
Crédito banca comercial	8,3	27,8	18,3	5,8	-8,9	-11,0
Otros créditos	46,7	80,5	37,6	28,9	-45,2	16,0

Fuente: FMI (varios números) *World Economic Outlook*, Washington.

¹⁸ En ese último año compensó la reducción de otros flujos privados, como la desinversión de cartera y de otros créditos (véanse de nuevo cuadros 1 a 3).

Cuadro 2

FLUJOS DE CAPITAL

(Miles de millones de dólares)

Concepto	1994	1997	1998	2001	2002
Total neto	159,9	159,8	105,7	72,5	63,0
Oficial	20,7	25,1	40,3	43,4	24,3
Privado	139,2	134,7	65,3	29,1	28,7
Inversión directa (neta)	74,5	128,2	130,2	151,2	116,6
Cartera	93,5	36,9	7,7	-49,4	-26,4
Otros	-28,8	-33,0	-70,2	-72,3	-45,2

Fuente: FMI (varios números) *World Economic Outlook*, Washington.

Cuadro 3

FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO

(Miles de millones de dólares)

Concepto	1990	1994	1997	2001	2002
Total	101,0	174,7	246,4	141,2	133,2
Privado	74,4	148,3	210,5	89,0	112,3
Inversión extranjera directa y de cartera	19,4	95,6	154,6	143,1	107,3
Banca comercial	8,3	-27,8	18,3	-8,9	-11
Otros créditos privados	46,7	80,5	37,6	-45,2	16
Público	26,4	26,3	36,5	52,2	20,9
Transferencia de capital a/	15,7	4,8	14,9	8,7	5,8
Crédito oficial	10,7	21,5	21,6	43,5	15,1
Fondo Monetario Internacional	(-1,9)	(-0,8)	(0,8)	(23,3)	(15,0)

Fuente: FMI (varios números) *World Economic Outlook*, Washington.

a/ Se supuso que el 100% son de carácter público.

Con la privatización del financiamiento al desarrollo en sus fuentes y usos, se ha acrecentado la volatilidad de los recursos y acentuado la proclividad a la inestabilidad y a los contagios de problemas entre países. Según el Fondo Monetario Internacional las crisis en la cuenta de capital de los países emergentes se ha caracterizado por la rapidísima reversión de los flujos de capital, que fuerza ajustes enormes y abruptos en la cuenta corriente de la balanza de pagos y serias consecuencias macroeconómicas. De aquí que los paquetes financieros anticrisis de los organismos internacionales resultasen excepcionalmente amplios, conforme a los

estándares internacionales previos,¹⁹ pero insuficientes frente a las necesidades reales determinadas en gran parte por la fuga y la cesación del ingreso fresco de capitales. Suplir esas deficiencias, en opinión del propio Fondo Monetario, habría requerido más financiamiento sea de orden oficial o privado.²⁰

Descontando las crisis, acaso sería de esperar que los aportes de la inversión extranjera directa al financiamiento del desarrollo pudiesen prevalecer sin cambios en el futuro y calificar a la liberalización de capital foráneo como un acierto de las políticas de los países periféricos. Con todo, antes de llegar a conclusiones precipitadas, convendría examinar las motivaciones causales e incentivos de los actores privados y evaluar la continuidad en el tiempo de esas corrientes financieras como base de sustentación de los esfuerzos postmodernos de cerrar la brecha del subdesarrollo.

Hay varios fenómenos entrelazados de efectos temporales que ponen en duda la capacidad de la inversión extranjera directa de sostener los ritmos de expansión recientes para convertirse en fuente permanente y suficiente de impulsos dinámicos al desarrollo. De un lado, la supresión de fronteras económicas y otras reformas neoliberales, impulsaron la creación de bolsas de valores en las economías en desarrollo y sobre todo procesos de privatización de empresas públicas y de adquisiciones y fusiones de negocios privados que indujeron e inducen transferencias enormes de recursos entre países y empresas. De otra parte, está la remodelación abrupta en términos históricos de los nexos interindustriales a escala planetaria que ha traído consigo la supresión de fronteras al comercio y la de controles a la inversión extranjera. Buena parte de los flujos de inversión se han dirigido a la formación de mercados universales sobre todo de bienes intermedios y del trabajo, aprovechando los diferenciales de precios y salarios o las ventajas comparativas propias de las más diversas localizaciones. Hay incentivos que se asocian a ganancias genuinas en la productividad en el mejor uso de los factores productivos del mundo frente a reducciones de costos de otro origen, los que nacen simplemente de estructuras dispares de precios a los factores productivos de distintos países.

Transferencia neta de recursos a América Latina, 1970-2001

En los últimos treinta años las transferencias neta de recursos hacia América Latina ha tenido fluctuaciones mayúsculas, comparables a las que —como se examinó— han registrado el conjunto del mundo en desarrollo. De 1970 a la fecha se distinguen dos ciclos en la evolución del financiamiento internacional a la región latinoamericana. Destaca la primera fase de fuerte expansión de 1970 a 1981. Durante esos años, la transferencia neta de recursos a la región creció a una tasa media extraordinaria (34% anual), impulsada por una fuerte entrada de capitales del exterior —equivalente a 4,4% del ingreso regional— que financió sobradamente los pagos netos

¹⁹ Recuérdense aquí la enorme cuantía de los respaldos financieros a los países en crisis: México, 51.8 miles de millones de dólares (1995); Brasil, 41.8 miles de millones (1998); Corea, 58,3 miles de millones (1997); Indonesia, 36,1 miles de millones (1997); Tailandia, 17,1 miles de millones (1997).

²⁰ Véase, IMF (1993), pp. 60-62. Por su parte Sachs y Radelet afirman que el elemento vertebral en la crisis asiática fue la rápida reversión de los fondos privados (Sachs, J. y Radelet, S. (1998)).

al exterior por concepto de servicios de intereses (1,7% del ingreso) y de repatriación de utilidades (0,8% del ingreso).

Dichos flujos de capital estuvieron fundamentalmente compuestos por préstamos bancarios (82% en promedio). La inversión extranjera directa —aunque creció a una tasa media anual elevada (20%)— partió de niveles tan bajos que apenas aportó un 17,4% de las corrientes de capitales. De hecho, fue proporcionalmente casi igual a las salidas por concepto de repatriación de utilidades (0,8% del ingreso). Por su parte, tanto las donaciones como la inversión de cartera tuvieron un papel poco significativo en la oferta de capitales externos (1,8% y 0,1% del ingreso nominal, respectivamente). En cuanto a su composición, en este lapso el 86% del flujo neto de capitales provino de fuentes privadas.

La primera fase de expansión se vio súbitamente interrumpida (1982) ante la moratoria de pagos de la deuda externa declarada por México, que inauguró la crisis de la deuda de los años ochenta. A partir de entonces y hasta fines de esa década, las economías latinoamericanas en conjunto sufrieron la reversión del flujo de las transferencias de recursos. En efecto, durante 1982-1989 América Latina transfirió recursos netos al exterior por un monto promedio anual de 1,9% del producto (véase el cuadro B), como reflejo de la aguda caída del flujo de capitales frescos (-18,5% anual), combinada con elevados pagos de intereses al extranjero (en promedio equivalente al 3,6% del ingreso) y —en menor medida— de repatriación de utilidades (0,7% del ingreso).

Cuadro B

AMÉRICA LATINA: FLUJOS DE RECURSOS, 1970-2001

(Millones de dólares)

	Proporción respecto al ingreso bruto %				Proporciones seleccionadas %				Tasa media de crecimiento anual %			
	1970-1981	1982-1989	1990-1998	1999-2001	1970-1981	1982-1989	1990-1998	1999-2001	1970-1981	1981-1989	1989-1998	1998-2001
1 Transferencia neta de recursos (= 2 - 3 - 4)	1,89	-1,86	2,42	1,71	43,1	-77,7	51,0	28,7	33,9	n.a.	n.a.	-61,3
2 Flujos netos de capitales	4,39	2,39	4,75	5,31	100,0	100,0	100,0	100,0	24,8	-18,5	35,3	-19,7
3 Remisión de utilidades	0,77	0,68	0,67	1,16	17,6	28,3	14,2	19,4	9,9	3,1	8,8	16,1
4 Pagos netos de intereses	1,73	3,58	1,65	2,44	39,3	149,4	34,8	41,0	28,7	-1,0	6,6	6,3
5 Flujos netos de capitales por instrumento (6+7+8+9)	4,39	2,39	4,75	5,31	100,0	100,0	100,0	100,0	24,8	-18,5	35,3	-19,7
6 Endeudamiento de largo plazo	3,55	1,44	1,77	0,57	80,8	60,0	37,2	10,7	26,5	n.a.	n.a.	n.a.
7 Inversión extranjera directa	0,76	0,73	2,13	4,31	17,4	30,4	44,8	81,1	19,9	0,2	27,6	-1,0
8 Inversión de cartera	0,00	0,01	0,65	0,29	0,1	0,5	13,7	5,4	n.a.	15,7	16,7	8,0
9 Donaciones *	0,08	0,22	0,20	0,15	1,8	9,2	4,2	2,8	11,6	20,8	3,9	-9,8
10 Flujos netos de capitales, por origen (11+12)	4,39	2,39	4,75	5,31	100,0	100,0	100,0	100,0	24,8	-18,5	35,3	-19,7
11 De origen privado	3,76	1,47	4,43	5,09	85,6	61,4	93,2	95,9	26,0	-28,6	53,4	-19,1
12 De origen público	0,63	0,92	0,32	0,22	14,4	38,6	6,8	4,1	19,6	-0,9	6,6	-27,9
13 Endeudamiento de largo plazo (14-15)	3,55	1,44	1,77	0,57	57,4	38,4	37,7	8,8	26,5	n.a.	n.a.	n.a.
14 Desembolsos	6,18	3,74	4,69	6,48	100,0	100,0	100,0	100,0	22,8	-13,5	24,8	-10,3
15 Amortizaciones	2,64	2,31	2,93	5,91	42,6	61,6	62,3	91,2	18,4	-0,8	15,6	10,5

Fuente: Elaboraciones propias con base en datos del Banco Mundial, *Global Development Finance* (2003). Excluye gastos de cooperación técnica.

Notas: "n.d." = no disponible, "n.a." = no aplica, porque el denominador y el numerador tuvieron distinto signo.

De su lado, la contracción en las corrientes de capitales durante la llamada década perdida en el desarrollo latinoamericano, obligó a un desendeudamiento neto cuasiforzoso, es decir, el pago de amortizaciones de la deuda excedió a los nuevos desembolsos. El virtual estancamiento de la IED (se elevó apenas un 0,2% anual en promedio) fue otro factor adverso. La balanza de pagos internacionales de la región revela que la repatriación de utilidades, una vez más, alcanzó montos similares a los flujos de entrada de inversión extranjera directa. Es decir, en el agregado, la inversión externa distó de ser una fuente relevante de divisas netas.

Las donaciones y la inversión de cartera —no obstante su considerable dinamismo (alzas anuales medias de 20,8% y 15,7%)— aportaron escasamente el 9,7% del flujo neto de capitales a la región, muy por debajo del 30% de la IED y del 60% asociado a instrumentos de endeudamiento de largo plazo. En cuanto a su composición, aunque desciende el monto recibido de fuentes privadas (-13,5% media anual), su contribución al flujo neto de capitales siguió siendo mayoritaria (61,4%).

A partir de 1989, el panorama económico de la región comienza a mejorar. Dos son los factores que explican el desenvolvimiento favorable. Por una parte, está la puesta en marcha de los programas de reestructuración de la deuda externa en varios países en la región, que logra recortar el servicio de la deuda y con ello reanimar la entrada de fondos frescos a la región.

Por otra parte, como se mencionó, la privatización de empresas públicas y la apertura de los mercados financieros latinoamericanos, incluyendo la desregulación de la inversión extranjera —en el marco de las reformas macroeconómicas instrumentadas— impulsaron un proceso de re inserción de América Latina en los mercados internacionales de capitales. Asimismo, como se indicó en el capítulo inicial, la reestructuración de las redes globales de producción de las compañías transnacionales detonó procesos de fusiones y —en América Latina fundamentalmente— adquisiciones que aceleraron masivamente la entrada de capital extranjero. La abundancia de recursos, combinada con la fuerte y sostenida expansión de la economía de los Estados Unidos, apoyaron decisivamente la reactivación del crecimiento de América Latina durante los noventa.

La fase ascendente del segundo ciclo de financiamiento del desarrollo a América Latina haría que en el lapso 1990-1998, volviera positivo el saldo en las transferencias de recursos del exterior (2,4% del ingreso bruto correspondiente proporción mayor a la de 1970-1981, 1,9%). El intenso flujo de capitales a la región —equivalente al 4,8% del ingreso—, estuvo muy por encima de los montos del pago de intereses (1,6% del ingreso), y la repatriación de utilidades (0,7% del ingreso).

El dinamismo de las entradas netas de capitales a América Latina fue excepcional —tasa media de expansión anual de 35,3%—, descansó fundamentalmente en la inversión extranjera directa. Con un ritmo de ascenso del 27,6%, por primera vez se convirtió en la fuente principal de capitales a la región, superando los recursos del endeudamiento, de la inversión en cartera, o de las donaciones. De hecho, la IED contribuyó con 44% del flujo neto de capitales, mientras el endeudamiento de largo plazo aportó 37%, la inversión en cartera el 13,7% y las donaciones 4,2%. Además, a diferencia del ciclo anterior de financiamiento a la región, el flujo de inversión extranjera directa superó holgadamente la repatriación de utilidades, triplicando el monto de esta última en el promedio de la década.

La recomposición del papel de la IED entre 1990 y 1998 obedeció al nuevo papel de capitales de origen privado, que contribuyeron con el 93% del flujo neto total a la región. Los flujos de capitales de origen público se expandieron apenas al 6,6% anual, tasa muy por debajo del 53,4% que registraron los de origen privado.

El auge de financiamiento externo a las economías latinoamericanas culmina en 1998, al sumarse a causas estructurales los efectos de la crisis de las economías del sudeste asiático que desplomó las expectativas de inversión del mundo en desarrollo. En América Latina ese impacto adverso se agravó con el colapso del mercado de valores de las economías industrializadas y la fuerte desaceleración del ritmo de crecimiento de los Estados Unidos. De acuerdo con cifras del Banco Mundial, a partir de 1999, la transferencia neta de recursos a la región se contrajo de manera aguda (-61,3% anual), casi desapareciendo desde el 2001.²¹

La caída anotada fue resultante de la reducción en los flujos de capitales (-19,7% anual en promedio), combinada con alzas tanto en el pago de intereses al exterior (6,3% anual) como de la repatriación de utilidades (16,1% anual). Entre los flujos de capital más adversamente afectados está el endeudamiento de largo plazo. En 1998 aportó 64,7 miles de millones de dólares a la región, en 2001 el pago de la amortización de la deuda superó a los nuevos desembolsos (por 1.200 millones de dólares). La inversión extranjera directa perdió dinamismo, tanto por los factores externos arriba reseñados como por el propio agotamiento de los procesos de privatización en la región. Cayó en ese lapso un promedio de 1% anual, no obstante siguió constituyendo la fuente principal de financiamiento externo de América Latina. En efecto, en 1999-2001 aportó el 81% del flujo neto de capitales a la región, frente a 10,7% del endeudamiento de largo plazo, 5,4% de la inversión en cartera y 2,8% de las donaciones.

Entre 1999-2001 el flujo de IED aportó recursos que más que triplican el monto correspondiente a las remisiones de utilidades. Sin embargo, las tendencias a futuro son preocupantes. Mientras que la IED se contrajo (1% anual), la remisión de utilidades se expandió a una tasa media anual de 16%. Con ello, en 1999 la remisión de utilidades representó un 20% de la IED, y a partir de 2001, en solo dos años, este porcentaje había subido al 34%.

También el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha magnificado temporalmente los flujos de capital hacia México como reflejo del proceso gradual de acomodo recíproco de las economías a la formación de una zona de integración.

A la luz de esos antecedentes, el ascenso sostenido de las corrientes de fondos difícilmente mantendría el dinamismo observado en buena parte de la década de los noventa. Se trata de procesos de transición estructural que van cristalizando y consolidándose con el tiempo. A partir de ahí, las oportunidades abiertas a la inversión extranjera seguirán una evolución normal, más pausada, acompañando al desarrollo de mercados y países. Desde luego, hay todavía márgenes de acción, particularmente en países con mercados enormes que apenas se incorporan a plenitud a los mercados globalizados, como los de China o la India. Pero hay otros, con mercados

²¹ Cabe subrayar que los cálculos de la CEPAL de la transferencia neta de recursos muestran una contracción todavía más severa. Y apuntan que, ya desde el 2000, América Latina en conjunto y en términos netos ha dejado de recibir y más bien transfiere recursos al exterior. Dichos cálculos difieren de los que reporta el *Global Development Report* por su tratamiento del rubro de “errores y omisiones”.

más limitados o que están a punto de finiquitar la privatización de empresas públicas, las ventas de empresas privadas o que ya ocupan lugares más o menos fijos en las redes de las empresas transnacionales, que verán disminuir el ritmo de los flujos de la inversión extranjera.²²

Por otra parte, el ciclo de transferencias positivas de la inversión extranjera a las economías receptoras de América Latina, comienza a debilitarse, a hacerse negativo en términos netos. Aparte de fenómenos circunstanciales como la caída en las bolsas accionarias mundiales a fines de los noventa y los riesgos desinflacionarios que aquejan a algunas economías, las salidas netas de utilidades o dividendos son inevitables después de un tiempo, sobre todo cuando los flujos de inversión se agolpan en períodos breves (década de los noventa) y se dirigen a la compra de empresas establecidas²³.

En todo caso, se trata de procesos finitos que habrán de ser reemplazados gradualmente por nuevos esquemas de financiamiento al desarrollo. Pero antes tendrá que transitarse por períodos difíciles, de competencia exacerbada entre los países (por atraer los fondos disponibles) y de ajustes dolorosos, de no anticiparse las soluciones a escala nacional y universal.²⁴

Preocupa que el ciclo expansivo de la inversión extranjera directa esté a punto de agotarse o al menos normalizarse en el sentido de crecer *pari-passu* con la producción mundial. Y preocupa no sólo por haberse constituido, sin sustituto conocido, en la principal fuente de financiamiento al desarrollo, sino también por sus efectos depresivos sobre el crecimiento planetario. Los datos de la UNCTAD muestran que la IED mundial experimentó una caída por segundo año consecutivo (2001 y 2002) de 41% y 21% respectivamente. La IED realizada en países desarrollados sigue esta misma tendencia al disminuir entre esos dos años en 22%, pero la dirigida a América Latina lleva tres años de retrocesos que suman 33%. (véanse gráficos

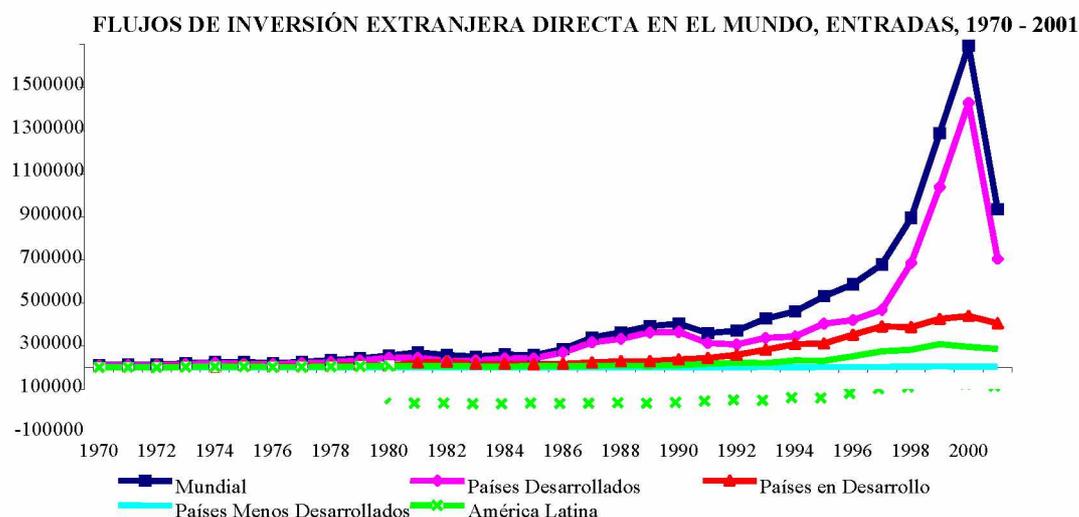
²² Hay otros fenómenos que también influyen temporalmente. Las bajas tasas de interés en los países desarrollados, la institucionalización de los ahorros y pensiones en esas economías y en las emergentes, el fortalecimiento y apertura a la inversión foránea de las bolsas de valores de las economías en desarrollo.

²³ El Fondo Monetario Internacional registra salidas netas de capital de los países emergentes por más de 260.000 millones de dólares en el cuatrienio 1999-2002. La CEPAL estima en 40,4 miles de millones las transferencias negativas de capitales al exterior (2003) y en 51% la caída de la inversión extranjera directa en América Latina entre 1999 y 2003. (Véanse CEPAL (2003) y IMF (2003).

²⁴ Valga una pequeña digresión, otro proceso que llega a un límite en los países desarrollados es el uso de la política monetaria, con el propósito de compensar las fuerzas recesivas de los mercados. Ya el Japón ha traspasado el umbral en que las tasas de interés son útiles para alentar a la economía sin crear presiones sobre los precios y los Estados Unidos no están lejos de arribar a la misma situación. Además, la crisis petrolera ha comenzado a elevar los costos de producción en el mundo y a impulsar hacia arriba la inflación. A la corta o a la larga, todo ello habrá de traducirse en alzas en las tasas de interés —o caer en el riesgo de expropiar a los ahorradores— que retroalimentarían la inestabilidad de precios. Esta última también está amenazada por la indisciplina fiscal de un número creciente de países industrializados que experimentan acrecentamiento sustantivo de sus desequilibrios presupuestarios (Japón, Estados Unidos, Alemania) de ocurrir tales fenómenos, los países en desarrollo sufrirán contagios inflacionarios y alzas en el servicio de la deuda externa, probablemente sin los estímulos de una recuperación mundial duradera.

A.3-5).²⁵ Por su parte, en su jurisdicción, la CEPAL estima en 43% la disminución de la inversión extranjera directa neta entre 2001 y 2002.²⁶ Entonces, importa incorporar un tema casi olvidado en los esfuerzos académicos y políticos encaminados a reconfigurar la arquitectura del sistema financiero mundial. En principio no sólo debieran incorporarse instituciones y mecanismos diseñados a prevenir o enmendar crisis y contagios; también habría que construir aquéllas que aseguren un dinamismo razonable a la economía mundial y salven a los países en desarrollo —sobre todo a los latinoamericanos— de la repetición de la astringencia de recursos foráneos que ocasionaron los retrocesos socioeconómicos de la década de los ochenta. No está demás recordar que América Latina registra ya años de caída del producto interno bruto real por habitante en un contexto de reducción de las transferencias netas del exterior.

GRAFICO A-3



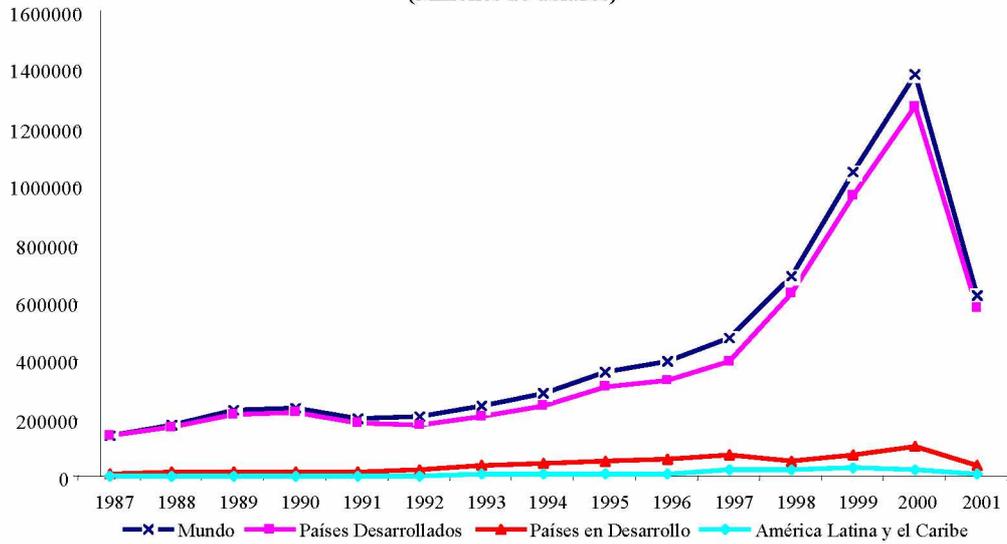
Fuente: Con base en datos de: UNCTAD. *Handbook of Statistics 2003*.

²⁵ En los treinta países que integran la OCDE la inversión extranjera directa cayó 20% en 2002. Los países más afectados resultaron ser los Estados Unidos e Inglaterra. Esos flujos se redujeron en más del 75% en el primero de los países mencionado. (Véase, *El Universal*, 20 de junio de 2003.) También se estima en 50% la caída en las operaciones de fusiones y adquisiciones en los propios miembros de la OCDE de compararse los cinco primeros meses de 2002 con los correspondientes de 2003. De otro lado, se observa que las salidas de los flujos de inversión de la OCDE, cayeron substancialmente menos (13%) que las entradas, fenómeno que señala la ampliación de los saldos negativos en esos movimientos de capitales en las principales naciones industrializadas y la preferencia por zonas en desarrollo como China, India, Australia o Brasil. (Véase, OECD (2003)).

²⁶ Véase, UNCTAD (2002) y CEPAL (2002-a), Santiago de Chile.

Gráfico A-4

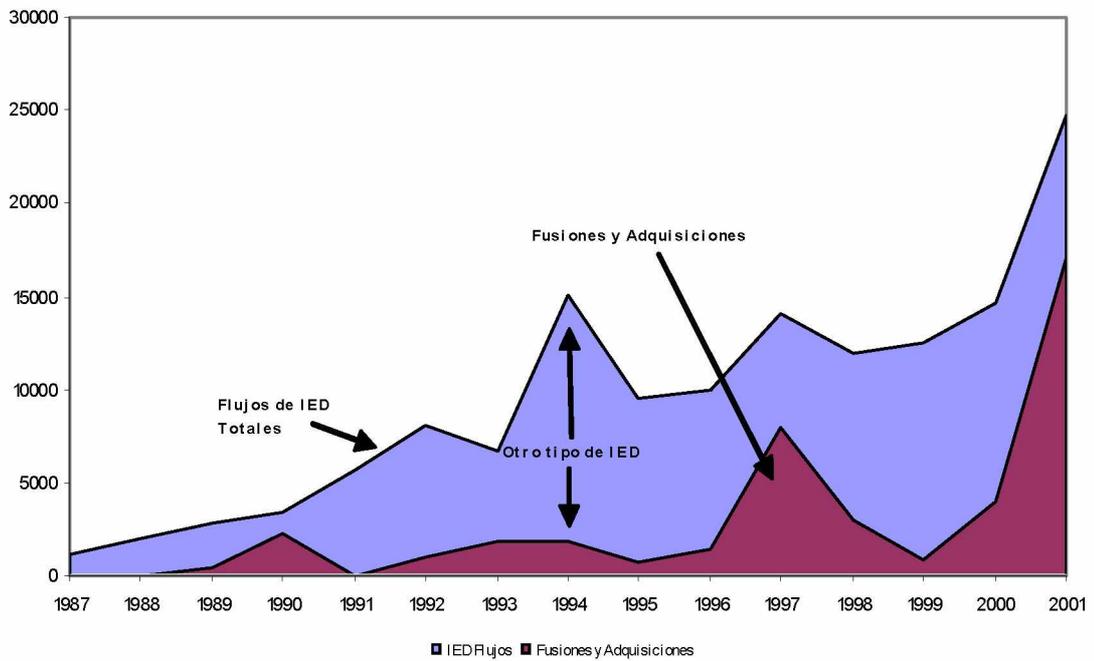
FLUJOS DE IED EN EL MUNDO, SALIDAS, 1987-2001
(Millones de dólares)



Fuente: Con base en datos de: UNCTAD. *Handbook of Statistics 2003*.

Gráfico A-5

Tendencia en México de los Flujos de IED y de Fusiones y Adquisiciones, 1987 - 2001 (millones de dólares)



Fuente: Con base en datos de UNCTAD. *Handbook of Statistics 2003*.

Como es natural, las repercusiones positivas del período de auge —ya por cerrarse— de la inversión extranjera directa, han estado amplificadas o constreñidas por la contraparte obligada de las estrategias internas de desarrollo a las que se hará referencia en las siguientes páginas.

3. Las economías en desarrollo y la inversión extranjera

En relación con las economías en desarrollo, con base en planteamientos teóricos y algunos datos empíricos, los organismos internacionales, y muchos centros académicos de las naciones industrializadas han formulado un planteamiento paradigmático sobre la apertura financiera y la inversión extranjera directa que parecen atribuirle permanencia indefinida y ventajas por encima de cualquier costo asociado.²⁷ En los hechos, sin embargo, 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, aunque la concentración del ingreso, la inestabilidad salarial o del empleo y la recomposición productiva del planeta resultantes, les hayan creado dislocaciones internas.

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, la inversión extranjera directa se ha sumado constructivamente a los esfuerzos nacionales en favor del desarrollo y de la modernización tecnológica. En otros, ha formado 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 limita a tomar para sí la explotación de recursos valiosos o a usar mano de obra barata. Del mismo modo, la inversión foránea directa, suele abordar la extranjerización de las mejores empresas públicas o privadas que abastecen a los mercados internos, sin crear nuevas producciones, ni difundir con amplitud avances tecnológicos, ni establecer nuevos vínculos productivos con el exterior.

a) Teoría y práctica

Hay abundancia de planteamientos más o menos rigurosos o incluso apologeticos sobre las bondades teorizadas y publicitadas de los nexos entre desarrollo e inversión extranjera directa. Se ha hecho lugar común afirmar que esos flujos elevan las tasas de crecimiento y sirven con menos volatilidad al financiamiento de las economías en desarrollo; favorecen la innovación y difusión de tecnologías avanzadas o crean otras economías externas; impulsan la consolidación de genuinas ventajas comparativas, alientan las exportaciones y resuelven los crónicos estrangulamientos de pagos.²⁸ En palabras de la OCDE, “Foreign Direct Investment (FDI) triggers technology spillovers, assist human capital formation, contributes to international trade

²⁷ Véanse, World Bank (varios números) (1999) y (1993); OECD (1995) (1998 -a) (1998 -b) y (2002); Lipsey, R. y otros (1994); Reisen, H. y Soto, M. (2000); Glass, A. y Saygi, K. (1999); Inter-American Development Bank (1999); Aitken, B. y Harrison, A. (1999); IMF (varios números -a) (varios números -b) y (varios números -c); Eichengreen, B. (1996); World Trade Organization (1999) y (1998); Overseas Development Institute (1997).

²⁸ Véanse, Barro, R. y Sala-I-Martin, X. (1995); Ramírez, M. (2000); Perez, W. (1990); De Mello, L. (1999); IMF (2001).

integration, helps create a more competitive business environment and enhances enterprise development. All these contribute to higher economic growth, which is the most potent tool for alleviating poverty in developing countries. Moreover, beyond the strictly economic benefits, FDI may help improve environmental and social conditions in the host country by, for example, transferring “cleaner” technologies and leading to more socially responsible corporate policies.”²⁹

Al propio tiempo, también se han subrayado y exagerado los problemas creados por los movimientos globalizados del capital extranjero, sean de orden económico o de otra índole que se expresan en fallas institucionales o de mercado. En el caso de las economías en desarrollo se destacan la pérdida de soberanía y la reducción de los instrumentos de acción gubernamental; la volatilidad, magnitud relativa e incertidumbres creadas por flujos importantes de recursos fuera del control nacional; la distribución desigual de las actividades de alto valor agregado o contenido tecnológico entre los países exportadores e importadores de capital; los costos de desajustes relacionados con el cambio en la producción o el andamiaje social (desempleo, quiebra o desplazamiento de empresas, asimetrías en la distribución del ingreso sea al interior del país o entre zonas periféricas y desarrolladas).

Sin duda, uno de los principales efectos de la inversión extranjera directa es el de promover el comercio exterior, el de facilitar la reasignación de recursos y la integración de las economías en desarrollo a las redes del intercambio mundial. Entre 1984 y 2002, el intercambio en el mundo creció a razón del 6% anual, esto es con una velocidad que casi duplica el ascenso del producto. Ese es también el caso de México, donde las transacciones externas suben del 19% al 65% del producto entre 1980 y 2000. Sin embargo, han surgido dudas de que la apertura comercial y financiera u otros cambios en la política de balanza de pagos promuevan invariablemente el desarrollo, aunque acrecienten los volúmenes del intercambio externo.³⁰ Por consiguiente, hoy, también podría ponerse en tela de juicio el que la inversión extranjera directa a través del canal del comercio se asocie siempre a ritmos mayores de crecimiento.

El resultado neto puede ser favorable o desfavorable al progreso sostenido de la economía, dependiendo en mucho de dos fenómenos interrelacionados: que el ascenso de las corrientes comerciales contribuya a resolver el estrangulamiento externo —es decir, que las ventas excedan sistemáticamente a las importaciones y mejoren la competitividad del país—³¹ y segundo, que las empresas exportadoras acrecienten también sistemáticamente el valor agregado interno, es decir, que se articulen a la economía interna en vez de constituirse en simples enclaves beneficiarios de incentivos tributarios o subsidios.³²

Al propio tiempo subsisten desajustes substanciales en el intercambio entre países, principalmente de las economías industrializadas, que inducirán —ya lo hacen— procesos inevitables de acomodo en el intercambio y en la evolución del producto mundial. En 2002, los

²⁹ Véase, OECD (2002), p. 9.

³⁰ Véanse, Rodríguez y Rodrik (1999) y Edwards (1993), UNCTAD (2002 y 2003).

³¹ Una condición, un tanto menos restrictiva consiste en exigir que el ascenso comercial conduzca a la reducción sistemática del déficit comercial, como proporción del ingreso nacional.

³² Se requiere no sólo subir el valor agregado en términos absolutos, sino como proporción del valor bruto de la producción.

Estados Unidos registraron un déficit comercial de 503.000 millones de dólares y otro en cuenta corriente de 503.000 millones, mientras el resto de los países industrializados tuvieron un superávit cercano a los 206.000 millones de dólares en la primera cifra y de 342.000 millones en la segunda. Adviértase aquí que ajustes comerciales pequeños entre países fácilmente pueden traducirse o ser resultado de alteraciones sustantivas en la dirección del comercio, en las tasas reales de cambio y en los flujos financieros, singularmente importantes en el caso de los países en desarrollo.

b) Tecnología e inversión extranjera

La difusión tecnológica se postula como otra de las ventajas de la apertura a la inversión extranjera, en tanto se le asocia a mejoras productivas directas y a la creación de externalidades que benefician a variados sectores de las economías receptoras. Y ello reviste singular importancia en la nueva teoría del desarrollo donde, en vez de destacarse la formación de capital, se subraya la significación del cambio tecnológico y la formación de capital humano.³³

Sin embargo, no cabría pasar por alto que se trata de beneficios potenciales que dependen del grado de integración de los eslabonamientos de las actividades comerciales con el resto del aparato productivo nacional, de la capacidad de este último para absorber el cambio tecnológico y de las políticas internas de apoyo a la investigación y desarrollo o a la formación de capital humano.

La transferencia tecnológica además de asumir varias modalidades, suele materializarse a través de varios canales: el comercio, la inversión extranjera directa y los proyectos conjuntos de inversión (*joint ventures*).

En principio, la intensificación del intercambio de bienes intermedios, de capital y de consumo pueden constituirse en agentes de difusión de mejoras tecnológicas con impacto directo en el crecimiento o al elevar el nivel de la competencia en que se desenvuelven las empresas nacionales.³⁴ Desde la perspectiva de este trabajo se pondrá el énfasis en las derramas tecnológicas que se asocian a la inversión extranjera directa.

La difusión tecnológica es un aspecto fundamental en la modernización de las zonas atrasadas y en su inserción en las redes globalizadas de producción y comercio. El objetivo es beneficiarlas de la nueva revolución tecnológica que transforma al mundo a partir de una enorme desventaja competitiva de arranque. En efecto, la concentración de la investigación y desarrollo en el Primer Mundo, particularmente en las grandes empresas transnacionales, es aplastante y mayor a la que se da en materia de comercio, inversión, finanzas o producción industrial. Del gasto mundial en investigación y desarrollo los países de la OECD representan el 90% del total y de ellos, sólo siete países representan más del 80%. Las erogaciones de los países en desarrollo apenas suman alrededor del 6% del total y también se concentra en pocos de ellos (Singapur, la

³³ Véanse, Pack, H. (1994), Romer, P. (1990), Grossman, G. y Helpman, E. (1991), Grossman, G. y Helpman, E. (1994).

³⁴ Véanse, Coe, D. y otros (1997); Nelson, R. y Pack. H. (1999); Grossman, G. y Helpman, E. (1991); Grossman, G. y Rogoff, K. (1995).

provincia china de Taiwán, China, Brasil y México absorben alrededor del 80%, especializándose más que nada en la adaptación de las tecnologías a las condiciones locales).

Más aún, el progreso técnico se privatiza, opaca al auspiciado por los gobiernos, aun en las naciones desarrolladas.³⁵ Buena parte de los esfuerzos de investigación se dirigen al mejoramiento o la creación de nuevos productos, más que a la innovación de procesos o a resolver problemas planetarios: el hambre, el abasto de energía limpia, el deterioro ecológico o el atraso de los países periféricos.

Históricamente la compra directa de tecnología o de bienes de capital fue el principal camino que siguieron Alemania, los Estados Unidos, Japón y en algún grado los tigres asiáticos para elevar su productividad, combinado con esfuerzos propios de adaptación e ingeniería inversa. Sin embargo, al liberalizarse los mercados y los regímenes nacionales de inversión, ha cobrado primacía el canal de difusión provisto por las filiales de empresas foráneas. Al igual que el comercio intrafirma, por su conducto, se canalizaron más de dos tercios de los flujos tecnológicos en el período 1987-1997, mientras alrededor del 80% de las regalías corresponden a transacciones entre subsidiarias y matrices de las propias empresas transnacionales.³⁶

Está en el interés de los consorcios transnacionales limitar la difusión del conocimiento técnico a posibles competidores, y acomodar su transmisión a las políticas gubernamentales y a las capacidades de asimilación del país huésped, sin romper sus propias estrategias de integración vertical u horizontal a escala mundial. En general, las empresas transnacionales prefieren la compra a la organización y desarrollo de negocios nuevos en los países en desarrollo cuando los costos de transferir tecnologías o de mantener su exclusividad es baja y viceversa. De ahí pudiera inferirse que el aporte tecnológico de la inversión extranjera en los procesos de privatización y extranjerización ha sido más bien reducido.³⁷

También, las empresas internacionales procuran transmitir tecnologías menos novedosas por medio del sistema de licencias y la realización de proyectos conjuntos, mientras tienden a restringir la difusión de sus tecnologías de punta, prefiriendo hacerlo a través de sus filiales.

La compra directa de tecnología exige a los países receptores un esfuerzo mayor, sea en su selección o en materia de adaptación o mejoramiento a las condiciones locales, así como en asumir el riesgo de no adquirir las más avanzadas. La segunda vía, esto es la de las filiales de empresas extranjeras, facilita el acceso a tecnologías de punta, pero su cabal aprovechamiento depende de la capacidad para usarlas en el país receptor e implica también mayor dependencia foránea.

A mayor abundamiento, el atraso en las políticas e instituciones de investigación y desarrollo en muchas economías semi industrializadas, contribuye a explicar el reducido impacto tecnológico de la inversión extranjera y el que las empresas transnacionales elijan frecuentemente actividades de complejidad baja y de uso intensivo de mano de obra o que no descentralicen sus

³⁵ Véanse, Zysman, J. y Schwartz, A. (1998); UNCTAD (1999); Kumar, N. (1998).

³⁶ Véanse, UNCTAD (1997 y 1999), y Saggi, K. (2002).

³⁷ Véase, Mattoo, A. y otros (2001).

centros de investigación y desarrollo.³⁸ Las consideraciones previas subrayan la necesidad de dar prelación a los programas de investigación, así como a la promoción de vinculaciones de carácter vertical con las empresas extranjeras, incluyendo la celebración de acuerdos cooperativos. Adviértase aquí, que esas empresas contribuyen al bienestar de los países huéspedes cuando establecen eslabonamientos productivos más intensos y de mayor alcance que los previamente existentes. Nótese también que los efectos de la inversión extranjera directa en la difusión tecnológica no se producen automáticamente, su contribución positiva depende de políticas endógenas que mejoren la capacidad nacional de asimilación tecnológica y de que se instrumenten otros programas complementarios.³⁹

Desde luego, a nivel sectorial parece existir una correlación positiva entre la inversión extranjera y la productividad local. Sin embargo, ello puede deberse a que esa inversión se asocie a los sectores más eficientes de la economía huésped, revirtiendo el sentido de la causalidad. A nivel de planta los estudios son escasos. En una investigación en 4.000 firmas de Venezuela, se observó que la inversión foránea va a los sectores más productivos, eleva la eficiencia de los negocios donde se localiza (sobre todo en plantas pequeñas), pero la productividad de las firmas nacionales se reduce a medida que aquélla crece. Este último efecto, también ha estado presente en el caso de la República Checa.⁴⁰

En suma, la apertura a la inversión extranjera y al comercio no basta al propósito de modernizar tecnológicamente a los países periféricos, aunque no pudiese negarse el potencial intrínseco de las empresas transnacionales en contribuir a esa transformación. Hay un eslabón frecuentemente faltante dado por las capacidades limitadas de asimilación tecnológica de las naciones rezagadas, acentuadas por la ausencia de políticas activistas precisamente dedicadas a cerrar los déficit existentes.⁴¹ Aun cuando las hay, la traducción del cambio tecnológico en productividad factorial tropieza con escollos enormes. Según Krugman, los países asiáticos han logrado tasas de crecimiento excepcionales, pero sin expansión análoga de la eficiencia. El ascenso de la producción ha sido resultado de la movilización masiva de recursos —mano de

³⁸ Véanse, Xu, B. (2000); WTO (1998); Kokko, A. y Blomström, M. (1995); OECD (2002).

³⁹ Véanse, Rodríguez, A. (1996); Markusen, J. y Venables, A. (1999); Aitken, B. y otros (1997).

⁴⁰ Véanse, Aitken, B. y Harrison, A. (1999); Djankov, S. y Hockman, B. (2000); Saggi, K. (2002).

⁴¹ En rigor los países periféricos han seguido estrategias que se mueven entre extremos. De un lado, están las políticas orientadas a usar preferentemente tecnologías abiertas en los mercados, combinadas con acciones intervencionistas en el doble sentido de seleccionar actividades prioritarias y de fomentar el desarrollo tecnológico vernáculo. Ese es, por ejemplo, el camino adoptado por Corea, favorecedor de los consorcios nacionales (“*chaebols*”) que gastan alrededor de 35 veces el monto de los industriales mexicanos en investigación y desarrollo. En el otro extremo, se sitúan países que descansan casi por entero en el papel innovador de la inversión extranjera directa, sin mayor apoyo estatal y sin esperar a que las empresas nacionales adquieran capacidades tecnológicas propias. La solución pudiera ser inicialmente menos costosa, pero contribuye poco a formar eslabonamientos tecnológicos modernizadores o a mejorar sistemáticamente la eficiencia de la producción. (Véanse Ernst, D. y otros (1998), Lall, S. (1999)).

obra y ahorros— más que de mejoras en la propia eficiencia.⁴² Y eso mismo pudiera estar ocurriendo a escala más amplia con la globalización productiva mundial.⁴³

Las repercusiones de la inversión extranjera directa en la modernización tecnológica y el desarrollo de los países puede variar significativamente. En general, ha resultado pobre en los países rezagados, de políticas industriales neutras que no negocian con las empresas transnacionales o que no comprometen esfuerzos en mejorar instituciones y capacidades de absorción productiva del conocimiento. También resulta limitada cuando las empresas vernáculas y los gobiernos evaden emprender programas de investigación y desarrollo, no alientan la preparación de la mano de obra o se limitan a adquirir pasivamente equipos y maquinaria, o bien, cuando la venta de empresas nacionales implica la transferencia al exterior de las funciones de investigación que se desarrollaban en los países.

c) Competencia e inversión extranjera

Suele señalarse que las empresas transnacionales contribuyen positivamente a mejorar el clima de competencia de los países receptores y en tal sentido, a impulsar la productividad y el abaratamiento de la oferta en los mercados nacionales. Un elemento determinante para que ocurran los impulsos favorables es la forma de interrelación de la empresa extranjera con sus proveedores y clientes. Esta puede facilitar la transmisión de conocimientos, de tecnología, mediante acuerdos de colaboración basados en el mutuo beneficio y sus prácticas de trabajo inciden en la productividad de sus clientes y proveedores —o incluso competidores— a través del “efecto de demostración”. Es claro que la transmisión significativa de conocimientos depende del grado de encadenamientos entre las empresas transnacionales y las locales.

Sin duda, hay ingredientes de verdad en la tesis, sobre todo en lo que toca a derruir ineficiencias asociadas al proteccionismo excesivo y al otorgamiento de privilegios no ganados a ciertos sectores de la producción. Hay todavía beneficios mayores cuando las empresas extranjeras seleccionan y apoyan el desarrollo de redes de proveedores nacionales. Sin embargo, la inversión extranjera directa después de un periodo inicial, también suele generar concentración de las actividades productivas.⁴⁴ Cuando los consorcios extranjeros abastecen al mercado interno, desplazan a empresas nacionales y provocan la monopolización u oligopolización de los

⁴² Véanse, Krugman, P. (1999); Alberro, J. (1997); Urata, S. (1994); Urata y otros (1994); Kwak, H. (1994); Kim, Ch. (1997); World Bank (2000).

⁴³ La productividad factorial resulta segmentada en los países periféricos, es alta y ascendente en las empresas grandes y baja en el resto de los negocios. Además, el empleo informal y la marginación, suele arrastrar a la baja la productividad media de las economías.

⁴⁴ El impacto de la inversión extranjera directa en la dinámica de la competencia depende en particular, del marco regulatorio en vigor y también, de si se dirige a la compra de plantas y empresas existentes o a la creación de nueva capacidad productiva. Es por demás factible que (como ocurrió en varios casos en América Latina) la venta al extranjero de empresas paraestatales que operaban como monopolios u oligopolios no condujo a reducir el grado de concentración ni a introducir mecanismos o procesos de mayor competencia y también es factible la desaparición de empresas sobre todo medianas y pequeñas que no resisten la competencia de las economías internacionales.

mercados con efectos no siempre positivos.⁴⁵ Las notorias asimetrías, la desproporción entre el tamaño y poder de las empresas transnacionales y las vernáculas con frecuencia en vez de promover la competitividad de estas últimas, lleva al cierre de los negocios con serias repercusiones sobre el empleo. Ello, no sólo se refleja en la disminución del número de productores, sino en la segmentación entre un pequeño grupo de ganadores y uno mayor de perdedores, o entre los trabajadores de las empresas grandes y los desplazados a los mercados informales que constituye uno de los costos más serios de la liberalización del movimiento de capitales.⁴⁶

Las tendencias a la oligopolización asociadas a los procesos de privatización y extranjerización tendrían que compensarse deliberadamente con la creación de instituciones y políticas más estrictas de protección a la competencia, tanto para proteger a los consumidores nacionales, cuanto para evitar que el grueso de las actividades estratégicas al desarrollo del país queden sistemáticamente en manos foráneas. Pero aquí los rezagos institucionales latinoamericanos son notorios.⁴⁷

d) Inversión extranjera y desarrollo

A nivel teórico, el paradigma de la inversión extranjera directa destaca sus efectos positivos sobre el desarrollo de las naciones periféricas al elevar la eficiencia en el uso de los recursos y la productividad de los factores, sea por la vía del ingreso inicial de divisas, el comercio exterior, la generación de externalidades positivas o su impacto en el cambio estructural asociado a la globalización.

Sin embargo, la evidencia empírica resulta contradictoria. Casi sin excepción, América Latina, después de más de dos décadas de cambio estructural acompañado por la liberación comercial y de los viejos controles al movimiento de capitales, no ha recuperado las tasas medias de desarrollo del período de sustitución de importaciones.⁴⁸ En contraste entre otros países, los tigres asiáticos, China, la India o Irlanda, registran progresos alentadores a raíz de su incorporación al mundo globalizado. La explicación de las divergencias, acaso deba encontrarse

⁴⁵ A título ilustrativo cabe señalar que la banca mexicana —mayoritariamente extranjerizada— en los primeros nueve meses de 2002, registró 48,6% más utilidades con respecto al ejercicio previo, a pesar del receso económico y de la contracción crónica de la cartera de crédito.

⁴⁶ La concentración provocada por las cadenas comerciales extranjerizadas que sirven al mercado interno están llevando a la absorción o cierre no sólo de tiendas al menudeo, sino de cadenas y establecimientos de tamaño mayor en relación con las dimensiones de los mercados latinoamericanos.

⁴⁷ En el análisis de los impactos probables de la inversión extranjera directa sobre el empleo y el grado de concentración industrial, debe tomarse en cuenta el tamaño relativamente reducido de los mercados latinoamericanos que limita el número máximo de plantas o empresas que pueden operar con las economías de escala. Así, es factible que las empresas transnacionales, dada su capacidad de atender a numerosos mercados, desplacen a los productores locales y, por ende, expulsen mano de obra.

⁴⁸ En México la tasa promedio de crecimiento del producto entre 1950 y 1980 fue del 6,5% anual, en contraste con el 2,3% del período 1980-2000. En líneas generales, hay evidencia de que la dirección del cambio estructural experimentado por el aparato industrial mexicano no petrolero en los setenta fue similar a la que tuvo después de la apertura comercial (Moreno Brid, J.C. (1997)).

en el contenido de las políticas internas, en las características del modelo de transición adaptado, en el apego pasivo o innovativo a los paradigmas universales dominantes.

En sentido positivo, la corriente de inversión directa constituyó la fuente principal del financiamiento externo a las economías latinoamericanas en la segunda mitad de los noventa, contribuyendo a elevar o sostener el ritmo de desarrollo, así como del extraordinario ascenso de las exportaciones.⁴⁹ Con todo, sería erróneo equipararla a entradas frescas y netas de divisas. En México alrededor del 19%-20% de los flujos brutos corresponden a reinversión de utilidades;⁵⁰ sin contar el uso de precios de transferencia de las empresas transnacionales que les permite situar los beneficios donde mayor les convenga por razones fiscales o de otra índole. Asimismo, la contabilización de las corrientes de fondos originadas en fusiones y adquisiciones, no suelen deducir el intercambio accionario entre las empresas vendedoras y las adquirientes o la exportación de capitales nacionales, a veces resultante, de esas operaciones.

Como se dijo, tampoco es infrecuente que la inversión extranjera directa desplace a los inversionistas nacionales en vez de sumárseles aditivamente y, en casos extremos provoque intensos procesos de desindustrialización. Las ventajas de las empresas transnacionales en términos de acceso al financiamiento en los mercados internacionales frente a las mayores tasas de interés del fondeo de los negocios nacionales o de otras imperfecciones de sus mercados, tiende a colocar en situación de inferioridad a las empresas locales. En el mismo sentido influyen las operaciones intrafirma de los consorcios internacionales con sus ventajas, en materia informática, demanda y tecnología que les permiten superar la segmentación de los mercados nacionales y beneficiarse de economías de escala de alcance mundial.⁵¹ En el mundo, alrededor del 40% de los montos totales de inversión directa extranjera de los noventa, han estado dedicados a la adquisición de empresas antes nacionales. Surgen de aquí fuerzas que tienden a divorciar más que a unir a los procesos de inversión nacional y los de origen externo.⁵² La inversión extranjera directa que se plasma en compra de activos ya existentes no modifica la formación de capital fijo, solamente cambia la estructura de propiedad del acervo de capital. El que posteriormente ocurra una ampliación o modernización de la planta productiva dependerá de la estrategia de la empresa transnacional adquirente.

De modo análogo, el aporte financiero neto de los flujos de entrada y salida de inversión extranjera al país suele magnificarse en muchas informaciones públicas. En México, a lo largo de la década de los ochenta la transferencia neta de recursos externos (entradas de capitales de todo género, menos pago a factores del exterior) resultó negativa en 55.000 millones de dólares. Y pese a los importantes ingresos de la década de los noventa, su monto en 20 años alcanzó menos

⁴⁹ Mientras la Ayuda Oficial al Desarrollo de los países avanzados con pequeñas fluctuaciones se estanca en la década de los noventa, bajan o fluctúan los créditos bancarios y de los organismos multilaterales, la inversión directa crece más o menos sistemáticamente hasta la crisis del año 2000.

⁵⁰ Por lo menos desde 1989, las utilidades de la inversión extranjera en los mercados emergentes excede por márgenes amplios a las obtenidas en los países industrializados, aun si dejan de tomarse en cuenta el pago de licencias, regalías y otros servicios. (Véase, Lehmann, A. (2002)).

⁵¹ Durante la crisis de 1994-1995, la reducción de la demanda del mercado mexicano, pudo ser compensado por las empresas transnacionales (automotrices, por ejemplo) reorientando sus ventas a los mercados externos.

⁵² Véase UNCTAD (2001).

3.076 millones de dólares. Las cifras cambian de signo hasta el año 2000 con la venta de grandes empresas privadas (véanse el cuadro 4 y el gráfico IV).⁵³ Este caso tipifica el rezago entre las entradas y salidas de los flujos asociados a la inversión extranjera que, como es natural, han de compensarse con creces en el tiempo para garantizar la recuperación del capital y los beneficios anejos. Cabe notar, además, que las inversiones en bienes no transables no generan divisas compensatorias de las remesas ulteriores de dividendos.

De la misma manera, contrariamente a la tesis de la teoría dominante —sobre que el capital fluiría de donde es más abundante a donde es más escaso al eliminarse las trabas fronterizas—, la distribución de los acervos y los flujos de la inversión extranjera directa, abunda en asimetrías explicables por razones de mercado, integración de redes transnacionales, rentabilidad, seguridad, o capacidad de absorción tecnológica no tomadas en cuenta por la teoría. En el período 1989-1994, los países industrializados absorbieron el 68% de las entradas de inversión directa foránea —la triada los Estados Unidos, Europa y Japón se llevaron la tajada del león—, dejando el 29% para las naciones en desarrollo y el 3% a los países de Europa Oriental.⁵⁴ La primera cifra subió entre 1998 y 2000 al 75%.⁵⁵ Un fenómeno análogo ocurre en América Latina, donde Brasil, México y Argentina absorbieron el 70%-80% de flujos de entrada de la inversión extranjera directa, excluidos los centros financieros durante el período 1995-2000.⁵⁶ Aquí, como en materia de empleo y distribución del ingreso, la globalización financiera convive con la ausencia de globalización de sus beneficios y de su destino.

⁵³ Entre 1993 y 1999, los ingresos de ese tipo de inversión de origen estadounidense en México, sumaron la respetable cantidad de 13.129 millones de dólares, pero las salidas (pagos de dividendos, repatriaciones, regalías, licencias y servicios) ascendieron a 13.077 millones, dejando un magro saldo de 52 millones en todo el período. (Véase Lehmann, A. (2002)).

⁵⁴ Entre 1995 y 2000 África recibió apenas 1% en promedio de los flujos mundiales de inversión extranjera directa, América Latina el 12%, Asia del Sur y del Este, 14%. (Véanse, UNCTAD (2001) y CEPAL (2002 -b)).

⁵⁵ Los datos recogidos por la OECD son todavía más dramáticos. La inversión extranjera captada por los países miembros de la organización ascendieron al 68,6% del total mundial para expandirse al 84.6% en el año 2000. (Véase, OECD (2000)).

⁵⁶ Véase, CEPAL (2002 -b).

Cuadro 4

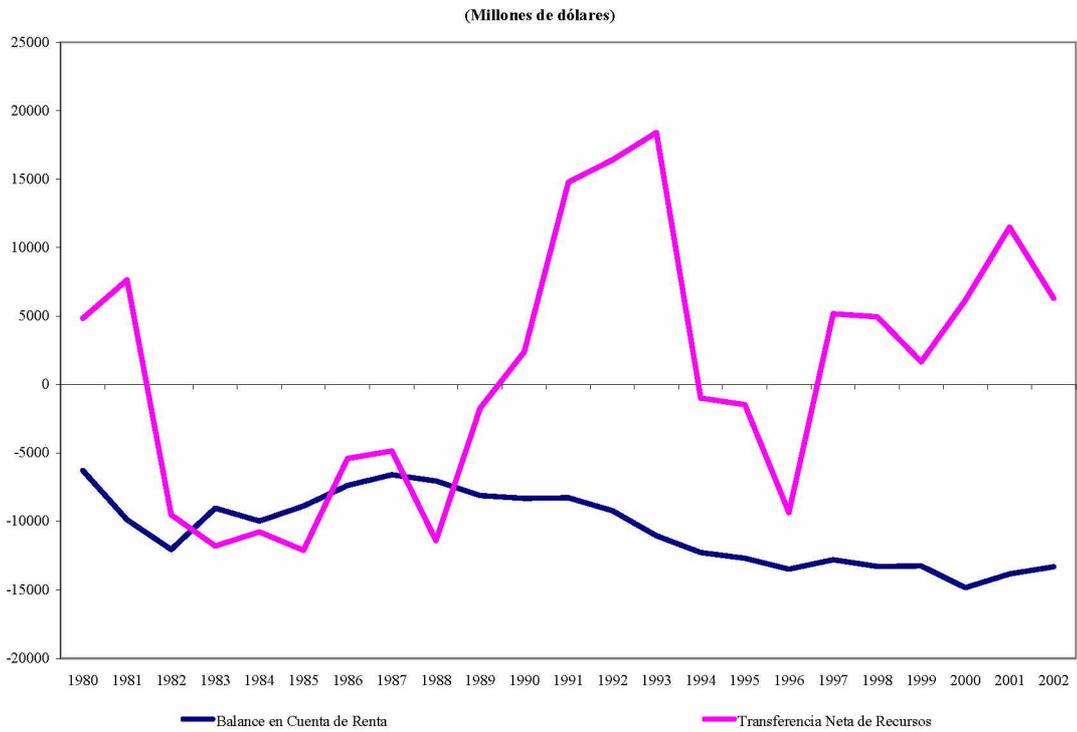
MÉXICO: TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS EXTERNOS

(Millones de dólares)

Año	Balance en cuenta financiera	Errores y omisiones	Uso del crédito del FMI y préstamos del FMI	Financiamiento excepcional	Total	Balance de renta	Transferencia neta de recursos externos	Suma acumulada
1980	11 508	-269	-133	...	11 106	-6 277	4 829	
1981	26 601	-9 087	17 514	-9 875	7 639	12 468
1982	2 923	-7 454	219	6 846	2 534	-12 049	-9 515	2 953
1983	-3 275	-3 116	1 069	2 558	-2 764	-9 024	-11 788	-8 835
1984	81	-2 115	1 241	...	-793	-9 967	-10 760	-19 595
1985	-612	-2 917	295	...	-3 234	-8 867	-12 101	-31 696
1986	1 634	-738	712	364	1 972	-7 367	-5 395	-37 091
1987	-3 067	2 954	401	1 450	1 738	-6 585	-4 847	-41 938
1988	-4 495	-3 193	-84	3 424	-4 348	-7 043	-11 391	-53 329
1989	1 110	4 504	364	389	6 367	-8 101	-1 734	-55 063
1990	8 441	1 228	958	85	10 712	-8 316	2 396	-52 667
1991	25 139	-2 278	161	20	23 042	-8 265	14 777	-37 890
1992	27 039	-852	-572	...	25 615	-9 209	16 406	-21 484
1993	33 760	-3 128	-1 175	...	29 457	-11 030	18 427	-3 057
1994	15 788	-3 323	-1 199	...	11 266	-12 258	-992	-4 049
1995	-10 487	-4 248	11 950	14 010	11 225	-12 689	-1 464	-5 513
1996	6 132	58	-2 057	...	4 133	-13 472	-9 339	-14 852
1997	19 250	2 197	-3 487	...	17 960	-12 790	5 170	-9 682
1998	18 724	576	-1 072	...	18 228	-13 284	4 945	-4 737
1999	18 020	582	-3 685	...	14 917	-13 256	1 661	-3 076
2000	21 480	3 789	-4 286	...	20 983	-14 827	6 156	3 081
2001	25 221	106	0	...	25 327	-13 829	11 498	14 579
2002	18 600	1 000	0	...	19 600	-13 300	6 300	20 879

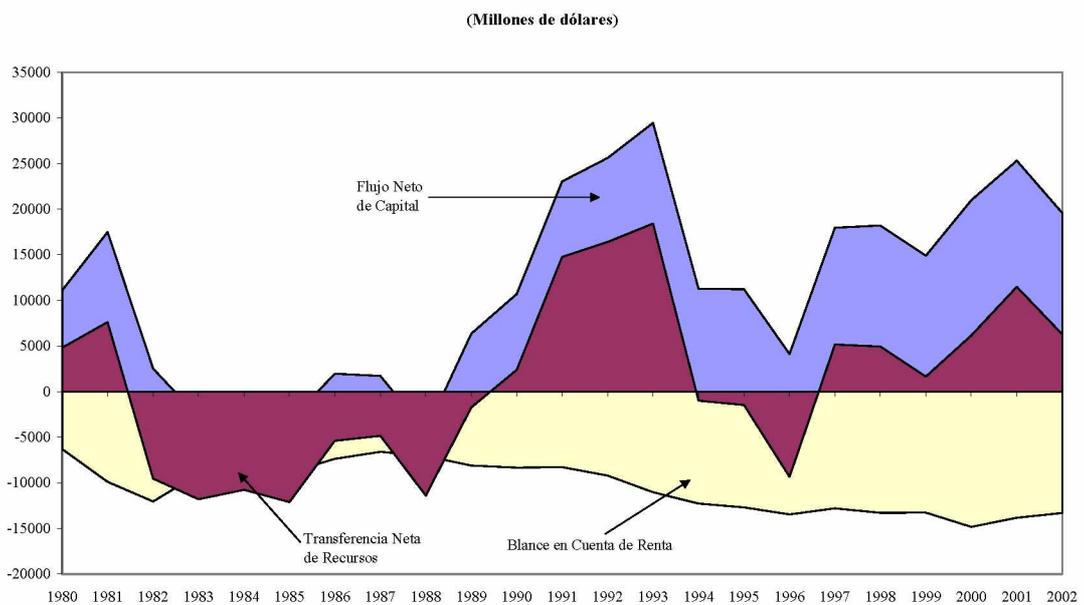
Fuente: Banco de México.

Gráfico IV
TRANSFERENCIAS NETAS DE RECURSOS, MÉXICO, 1980-2002



Fuente: Con base en datos de Banco de México (Banxico).

Gráfico IV.1
TRANSFERENCIAS NETAS DE RECURSOS, MÉXICO 1980 - 2002



Fuente: Con base en datos de Banco de México (Banxico)

e) Otros aspectos de la inversión extranjera

En principio es correcta la tesis de que la inversión extranjera directa es más estable, menos volátil en tiempos difíciles que otras corrientes del ahorro externo por dos razones básicas: se concreta en los activos empresariales, arduos de liquidar en tiempos de crisis, y también porque los flujos de salidas (dividendos) no entrañan obligaciones fijas (como los intereses de los préstamos), ni desajustes entre pagos e ingresos en el tiempo o entre monedas.⁵⁷ Una tercera razón se asocia con la presencia de horizontes temporales considerablemente más largos en la inversión extranjera directa (tanto compra de plantas o construcción de nuevas instalaciones) que en la de cartera. Ese hecho provoca que las fluctuaciones percibidas como cíclicas no conduzcan tan fácilmente al cierre de operaciones y repatriación del capital al extranjero.

Aun así, cabría calificar el aserto en varios sentidos. De un lado, las empresas extranjeras pueden acrecentar o reducir las transferencias de utilidades o hacer lo propio con los préstamos intrafirma. De otra parte, es práctica común hacer líquidas las inversiones directas, tomar deuda local para adquirir moneda o activos extranjeros y compensar riesgos cambiarios o financieros. Todos esos expedientes tienen plena racionalidad desde el punto de vista microeconómico de las empresas. Sin embargo, no dejan de crear problemas e incertidumbre en el manejo macroeconómico de los países en desarrollo.⁵⁸

En tercer lugar, la magnitud de los flujos de inversión sufre oscilaciones mayúsculas, afectando a las economías de los países receptores.⁵⁹ Así ocurrió en buena parte de la década de los ochenta en América Latina, cuando bajaron dramáticamente los flujos de entrada. En México, entre los años de 1980 y 1985, la cuantía de los mismos cayó 50% (de 1 091 a 491 millones de dólares) para luego ascender 10 veces hasta alcanzar la cifra de 5.365 millones de dólares en 1992.⁶⁰ La inversión extranjera como fuente principal del financiamiento al desarrollo resulta marcadamente procíclica, como es de esperar por el carácter privado de su origen y destino.

Valga reiterar que la inversión foránea de cartera y la directa, tienden a amplificar las fluctuaciones económicas y, sobre todo la segunda, está muy influida por el comportamiento de cardumen o rebaño característico de muchos de los movimientos de los mercados financieros

⁵⁷ Véanse Sarno, L. y Taylor, M. (1999); Lipsey, R. (1999); Reisen, H. y Soto, M. (2000).

⁵⁸ Véase, Hausmann, R. y Fernández Arias, E. (2000-b).

⁵⁹ En México en el período 1994–2000, la reinversión de utilidades subió de 2.366 a 3.588 millones de dólares, pero cayó más del 50% en 1995, año de crisis. De la misma manera, los préstamos entre compañías bajaron a lo largo de dicho período un 65%. (Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (2002)). A escala mundial, aun la inversión extranjera directa registra fluctuaciones importantes, debido al deterioro de las economías desarrolladas, se percibe un decremento del 20% de la cuantía de los flujos entre 1998 y 2000 que seguramente se agravará por los efectos de los acontecimientos de septiembre de 2001.

⁶⁰ Fuente Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

internacionales.⁶¹ Con todo, el ascenso de la inversión extranjera dio fin a la crisis del endeudamiento latinoamericano de los ochentas. Conforme a la UNCTAD el flujo promedio del período 1987-1992, es de 12,4 miles de millones de dólares anuales, mientras el de 1990-1995 asciende a 22,3 miles de millones; al culminar la fase ascendente del ciclo se alcanzarían 109.000 millones en 1999 (véanse el cuadro 5 y el gráfico V). En sentido inverso, a partir de ese año, sobreviene una acusada depresión que reduce los in-flujos de la inversión directa en 56% en el conjunto de países latinoamericanos. Las cifras de la CEPAL difieren en magnitudes absolutas pero muestran el mismo comportamiento. Entre 1999 y 2002, la inversión extranjera directa neta, cae 51% en la región, 93% en Argentina y 56% en Brasil (véase el cuadro 6).

Cuadro 5

AMERICA LATINA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA a/

(Miles de millones de dólares)

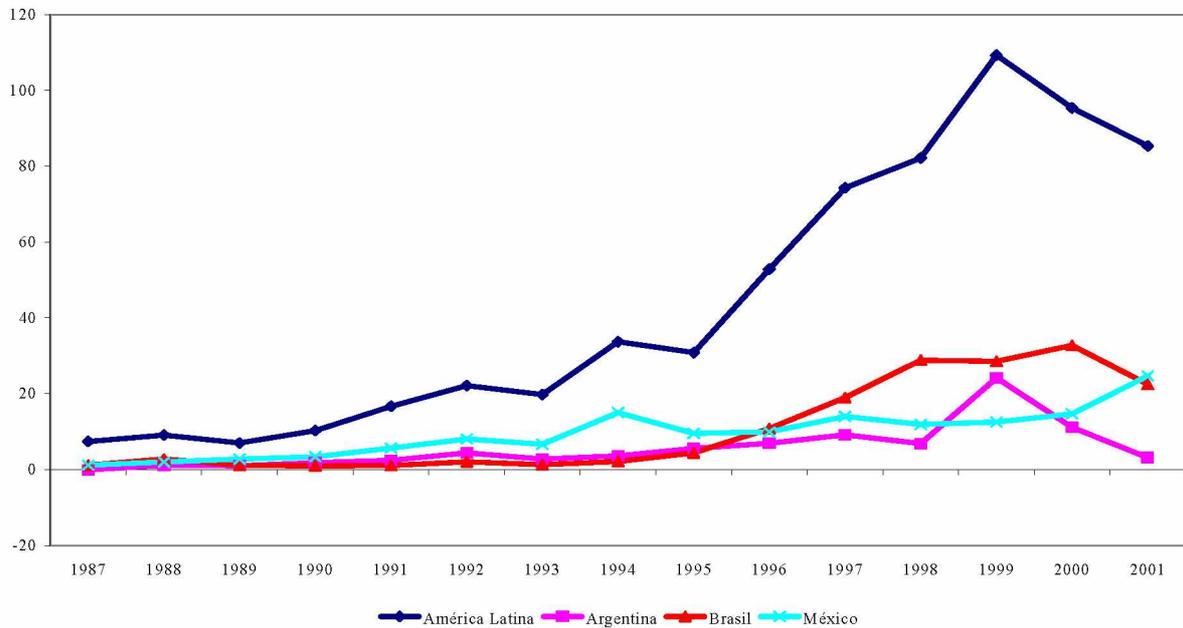
Año	Total América Latina	Argentina	Brasil	México
1987-1992(promedio)	12,4	1,8	1,5	4,3
1990-1995 (promedio)	22,3	3,5	2,0	8,1
1993	20,0	2,8	1,3	6,7
1994	31,5	3,4	2,6	12,4
1995	32,9	5,3	5,5	9,5
1996	52,9	7,0	10,8	9,9
1997	74,3	9,2	19,0	14,0
1998	82,2	6,8	28,9	11,9
1999	109,3	24,1	28,6	12,5
2000	95,4	11,2	32,8	14,7
2001	85,4	3,2	22,5	24,7
2002 a/	48,0	1,0	16,6	13,0

Fuente: UNCTAD (varios números), *World Investment Report*, Ginebra.

a/ Estimado.

⁶¹ Según Soros, “otra fuente de inestabilidad viene de los fondos mutuos. Se juzga a sus administradores sobre la base de su desempeño frente a otros fondos, no sobre su desempeño intrínseco... Mientras se mantengan con el rebaño, no sufrirán daño alguno, aunque los inversores pierdan, pero si tratan de saltar la tendencia, y sus resultados sufren aun temporalmente, podrían perder el puesto”. (Véase, Soros, G. (1998), p. 142.) Tal fenómeno es común en la compra-venta de acciones de los países emergentes, como también en los depósitos bancarios y el papel de renta fija. Los ahorradores del Primer Mundo, transfieren recursos a esos países a fin de beneficiarse de tasas de interés altas y tipos de cambio relativamente fijos. Dada la desproporción del tamaño de los mercados financieros entre las naciones adelantadas y las periféricas, esas transferencias de recursos tienden a sobrevaluar la moneda local, hasta provocar después crisis cambiarias.

Gráfico V
FLUJOS DE IED EN AMÉRICA LATINA, ENTRADAS, 1987-2001
 (Miles de millones de dólares)



Fuente: Con base en datos de: UNCTAD, *Handbook of Statistics 2003*.

Cuadro 6
AMÉRICA LATINA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA
 (Miles de millones de dólares)

Año	Total América Latina	Argentina	Brasil	México
1993	10,4	2,1	0,8	4,4
1994	24,2	2,6	2,0	11,0
1995	25,3	4,1	3,5	9,5
1996	40,0	5,3	11,7	9,2
1997	55,9	5,5	17,9	12,8
1998	60,9	5,0	26,0	11,6
1999	79,7	22,6	26,9	12,5
2000	67,7	10,7	30,5	15,3
2001	68,1	3,3	24,9	25,2
2002 a/	39,0	1,5	13,4	13,5

Fuente: CEPAL (2003), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002*, Santiago de Chile.

a/ Cifras preliminares.

El problema más apremiante en la actualidad no es tanto el éxodo de los recursos de la inversión extranjera en tiempos de crisis, sino el que simplemente deje de crecer por cuanto ya es la fuente primordial de financiamiento al desarrollo. La crisis mexicana de 1994-1995, cualesquiera que hubiesen sido sus causas profundas, no estuvo alentada o amplificada primordialmente por la fuga de capitales, sino por la renuencia de ahorradores e inversionistas extranjeros por seguir cubriendo un déficit anual de 30.000 millones de dólares en las cuentas externas.⁶²

En las tendencias descritas, están involucradas variadas influencias. Por una parte, el auge de la economía mundial y en particular de los Estados Unidos, explican el impulso ascendente de los flujos de inversión extranjera de la década de los noventa. De la misma manera, está la propensión al contagio sea en el auge o la depresión de los flujos de origen externo que los magnifica. A ello se suman factores estructurales ya mencionados, como la liberación comercial y financiera, tanto como, los cambios en los regímenes de pensiones o la constitución de fondos en los países industrializados que amasan ahorros en busca de optimizar beneficios.

Hasta la crisis mexicana del 1994-1995, la inversión de cartera asciende vertiginosamente, de ahí en adelante cae con velocidad semejante. La suple la inversión extranjera directa, alentada por la privatización de empresas públicas o extranjerización de las privadas, pero acaba por ceder ante el embate conjunto del receso de la economía mundial, el contagio de las crisis argentina o brasileña, el agotamiento del proceso de venta de negocios latinoamericanos y la competencia de los países asiáticos.

Al parecer culmina o está próximo a culminar otro ciclo en la estructura del financiamiento al desarrollo. Al término de la Segunda Guerra Mundial, el vehículo estuvo constituido por los créditos de los gobiernos o de las instituciones financieras internacionales a proyectos de inversión. Después, surgen los préstamos sindicados de la banca comercial principalmente a los gobiernos, mientras que aquellas instituciones abandonan poco a poco el financiamiento de proyectos para impulsar la llamada reforma estructural (apertura, desregulación, privatización). La suspensión mexicana de pagos de 1982, hace periclitarse el crédito bancario y dispara la crisis de la deuda y del financiamiento latinoamericano que deprime el desarrollo a lo largo de la década de los ochenta. Ya en los años noventa, el financiamiento externo cambia de naturaleza por doble partida: el vehículo es la inversión extranjera y el destinatario principal pasa a ser el sector privado que comienza a desplazar la absorción gubernamental. El financiamiento oficial se ocupa principalmente de atender, de seguir impulsando el cambio estructural o aliviar más en beneficio de los acreedores que de los deudores la proliferación de crisis que surgen en los países.

Al comienzo del nuevo siglo se perfila otro quiebre en la arquitectura del financiamiento al desarrollo. La inversión extranjera pudiera perder terreno como su principal conducto; no habiendo sustituido a la vista, se abre una incógnita en la continuidad del progreso latinoamericano —ante la desaceleración económica severa que ha experimentado buena parte del mundo en

⁶² América Latina, necesita de inyecciones frescas anuales del orden de 50.000 a 60.000 millones de dólares para cubrir un déficit de 20.000 a 30.000 millones en la cuenta de mercancías y servicios y otro semejante en materia de renta factorial.

desarrollo en los últimos años— y en la bondad y cobertura de las reformas instrumentadas en los últimos 20 años.

f) Política, reforma económica e inversión extranjera

En el ámbito político, hay que hacer notar que los grandes consorcios del mundo al trascender las jurisdicciones de gobiernos e incluso de mercados, cobran enorme influencia política. El poder empresarial gana terreno con la globalización frente a otras fuerzas nacionales. Antes, los grupos económicos ejercían presiones en función de su capacidad de avanzar o retraer la inversión, creadora de empleo; hoy tienen, además, el poder de transferir inversiones o incluso las instalaciones productivas a otras latitudes. Tales circunstancias crean asimetrías en la formación de los consensos nacionales que están en la raíz de las tendencias universales al acrecentamiento de las disparidades distributivas. Los Estados pierden la capacidad de instrumentar políticas keynesianas de empleo por cuanto los intentos de fortalecer la demanda nacional, escapan mayormente al exterior, creando, en cambio, problemas de pagos y de endeudamiento externos.⁶³

En tales circunstancias, la desocupación y la precariedad de los empleos, erosiona la capacidad de negociación de los sindicatos, reduciendo la utilidad de su cooperación frente a los empresarios. Más aún, los trabajadores pueden decidir la elección de gobiernos defensores en principio de sus intereses pero, en la práctica, éstos últimos poco se diferencian de los de otro perfil ideológico debido a las restricciones impuestas por el nuevo orden internacional.

En las naciones en desarrollo, la simple distribución 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 atemperamiento de los déficit externos de pagos. Se trata de decisiones foráneas fuera de los sistemas sociopolíticos nacionales y de sus necesidades que, sin embargo, afectan inapelablemente al mundo en desarrollo.

La fuerza de esos hechos, trastoca radicalmente los modelos de desarrollo de los gobiernos de los países en desarrollo frente a la inversión extranjera. En consonancia con los paradigmas del Consenso de Washington, se han liberalizado los flujos de capital del exterior, eliminando controles, restricciones, regímenes de propiedad y requisitos de cumplimiento; toman carta de naturalización incentivos alentadores de la inversión extranjera y de las empresas internacionales.⁶⁴

A nivel macroeconómico suelen adoptarse políticas neoliberales estabilizadoras —a veces, con sacrificio de los productores nacionales—, reducciones generalizadas a los impuestos

⁶³ Ese fue el reciente intento fallido de la Francia de Mitterand. (Véase, Hall, P. (1987)). En el caso latinoamericano, la escasa magnitud de los ingresos públicos —en especial la baja carga fiscal— son un obstáculo mayúsculo a la instrumentación de políticas fiscales contracíclicas o, en general, de políticas de empleo de la mano de obra.

⁶⁴ Véase, Lehmann, A. (2002), *op. cit.*, p. 67.

progresivos, o cambios legislativos profundos que alteran el armado institucional o las estrategias de los países y multiplican los conflictos internos de interés.⁶⁵

A escala microeconómica se instrumentan desgravaciones y exenciones tributarias, o se emprenden programas específicos de gasto en beneficio de los inversionistas foráneos, hasta configurar guerras dispendiosas de incentivos o de desregulaciones entre los países receptores de la misma. Al respecto, cabe notar los numerosísimos cambios regulatorios —muchos trascendentes— a los regímenes nacionales de la inversión extranjera entre 1991 y 2000. En el mundo, el 95% de las reformas se inclinó por crear condiciones más atractivas a la inversión foránea.⁶⁶

No es nuevo el interés de los países desarrollados por alentar a la inversión extranjera directa. El establecimiento de la *International Financial Corporation* del Banco Mundial (1956) forma parte de los esfuerzos por institucionalizar esa política que repite el Banco Interamericano de Desarrollo al instituir la *Inter-American Corporation*. Más de 150 países han firmado acuerdos bilaterales de inversión (*Bilateral Investment Treaties* o BIT's) que se encaminan a favorecer a los inversionistas del exterior. Asimismo, se ha creado la Agencia Multilateral de Garantías a la Inversión (*Multilateral Investment Guarantee Agency* o MIGA), también del Banco Mundial que ofrece seguros contra riesgos políticos a quienes inviertan en las economías en desarrollo.

Casi todos los países miembros de OCDE han creado programas encaminados a promover la demanda por sus inversiones en las naciones periféricas y a negociar el Acuerdo Multilateral de Inversiones (*Multilateral Agreement on Investment* o MAI). En esencia, ese convenio tendría el efecto de dar tratamiento nacional a los inversores foráneos, resguardar y dar permanencia a las concesiones que hubieran recibido de los gobiernos, e impedir se impongan restricciones en el futuro a la repatriación de utilidades. Se infiere de aquí que el MAI busca formar un grupo numeroso de naciones anuentes y en competencia por recibir y ofrecer ventajas a las corrientes de la inversión extranjera, mientras se deja pendiente el inducir a las empresas transnacionales a observar códigos de conducta, invertir más y atender mejor las prelações de las economías periféricas.

Más aún, si el Fondo Monetario Internacional recibiera el mandato de instrumentar la Liberación de la Cuenta de Capitales (*Capital Accounts Liberalization* o CAL) de los países, como se ha hecho con las transacciones corrientes, se completaría el código paradigmático de reglas internacionales que restringen los márgenes de maniobra de las economías rezagadas en

⁶⁵ En efecto, se esfuma el viejo nacionalismo unificador y se dificulta la posibilidad de cementar acuerdos consensuales en torno a la política económica y social. En el sector de negocios, unos son los empresarios ganadores, asociados al cambio estructural y otros los que han absorbido los costos y pérdidas; unos, los intereses de los grandes consorcios y otros los de las pequeñas o medianas empresas; unos, los intereses que alientan a los exportadores, otros los que sustentan a los importadores o a quienes sirven al mercado interno; unos, los que defienden los inversionistas extranjeros y otros los que abanderan los de origen local. Por igual, entre los trabajadores deja de prevalecer un frente unido. La visión de los ocupados en el sector moderno de las economías o de las grandes empresas, difiere de los desocupados, de los empleados a tiempo parcial de los miembros de la economía informal o de los negocios de menor tamaño; las estrategias de lucha de los sindicatos y la de los trabajadores no sindicalizados también divergen, así como las de las distintas agrupaciones por sector económico o tamaño de empresa.

⁶⁶ Véase, UNCTAD (2001).

cuanto a diseñar políticas autónomas sobre la inversión extranjera.⁶⁷ Sin embargo, tanto el MAI como el CAL han enfrentado resistencias, principalmente a la luz de las crisis financieras que han asolado recientemente a las economías en vías de desarrollo.⁶⁸

Los mismos procesos electorales de los países en desarrollo están influidos por la reacción de los mercados internacionales, amplificada por la globalización mediática e informativa puesta al servicio de las ideologías dominantes. 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, alzas en las tasas de interés, enrarecimiento del crédito internacional. Lo mismo ocurre cuando los gobiernos de dichos países tratan de poner en marcha políticas fiscales anticíclicas. El alza subsecuente en el déficit fiscal como proporción del PIB tiende a ser visto como un factor de deterioro por las calificadoras de riesgo. Esto, promueve desconfianza en los capitales internacionales y puede, fácilmente, detonar una fuga masiva de capitales. La globalización económica parece llevar a una globalización políticamente uniformadora, no siempre del todo democrática.

Es obvio que la influencia de la inversión extranjera en la política y en las estrategias económicas se acrecienta con la magnitud de los acervos recibidos y con la penetración de las empresas transnacionales en los sectores estratégicos del mundo periférico.

En los hechos, han debido admitirse cambios y acotamientos a las democracias internas y la presencia velada o abierta de electores foráneos, parcialmente ausentes en el pasado no tan lejano. Todos esos fenómenos explican, pero no justifican, que muchos países hayan instaurado políticas pasivas de fomento hacia adentro, pero activamente promotoras de la inversión extranjera, como se observa en México. Ha estado presente la esperanza, de que la sabiduría de la mano invisible del mercado junto con la eficiencia superior de las empresas foráneas, resolverían los complejos problemas del desarrollo nacional.⁶⁹

Por eso, la política industrial se invierte, se pone de cabeza. En vez de procurar, como antaño, favorecer al productor nacional —en tanto agente básico del desarrollo— la nueva lógica procura, como se dijo, prerrogativas a los inversionistas extranjeros, convertidos en actores

⁶⁷ Casi en el mismo sentido gravitarían los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio sobre *Trade-Related Intellectual Property Rights* (TRIPS) y el *Trade Related Investment Measures* (TRIMS).

⁶⁸ Véase, World Bank (1997 -a); World Bank (1997 -b); International Financial Corporation (1997); UNCTAD (varios números); IMF (1998); Bergsman, J. y Shan, X. (1995).

⁶⁹ La influencia sobre el diseño de las políticas económicas ya no proviene sólo de las presiones de gobiernos del Primer Mundo o de organismos internacionales. Ahora se incorporan las calificadoras de riesgos con fuerza para acrecentar o disminuir, abaratar o encarecer los flujos del ahorro externo a los países. A título ilustrativo baste señalar el planteamiento de Fitch, dispuesto a retirar el grado de inversión concedido a México, si en el plazo de dos años no se instrumentan las llamadas reformas estructurales del sector eléctrico (privatización-extranjerización) o de las leyes laborales (reducción-modulación de derechos adquiridos por los trabajadores). (Véase *El Universal*, sección financiera, 6 de septiembre de 2002).

decisivos del cambio.⁷⁰ A ello se suman, además de objetivos de largo plazo, las angustias inmediatas del financiamiento de los déficit de la balanza de pagos.

g) Algunas conclusiones

La cohabitación de una política industrial 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 fomento a la inversión extranjera atiende puntualmente a las necesidades o demandas externas, pero rara vez conviene programas que concilien los intereses nacionales con los de las empresas foráneas y arraiguen o extiendan sus beneficios al país receptor. La consecuencia de tal proceder hace que la inversión extranjera más que constituirse en núcleo difusor del avance tecnológico que establezca enclaves aislados del resto de la economía, y más que complementar a los empresarios locales los desplace, sin fortalecer a plenitud el proceso de formación de capital.

Cosa bien distinta ocurre con los tigres asiáticos o en China e Irlanda, más recientemente. Ahí se han compaginado las estrategias industriales nacionales con el fomento selectivo a las inversiones del exterior y a la absorción de tecnologías. A partir de la fijación de relaciones industriales, los países poco a poco escapan de ofrecer, como principal ventaja comparativa, mano de obra barata de bajas calificaciones. Al efecto, se crean programas específicos de investigación, entrenamiento de los trabajadores y técnicos, se emprenden obras complementarias de infraestructura, se completan los servicios, se facilita la organización de proveedores nacionales de calidad internacional, se eliminan o simplifican los trámites burocráticos. A cambio de ello, el país receptor recobra la facultad de participar en la orientación del proceso inversor foráneo, limita la extranjerización de sus mejores empresas, asegura su integración a las cadenas industriales internas, tanto como la transferencia ordenada de tecnología, la descentralización de centros de investigación o desarrollo y una inserción dinámica en las corrientes mundiales de producción y comercio.⁷¹ Más aún, con esas medidas y con la solidez del ahorro propio, quedan bien preparadas a enfrentar el posible debilitamiento del ciclo de auge de la inversión extranjera directa asociada a la terminación de las reformas de las articulaciones productivas a escala global.

⁷⁰ Baste citar un caso reciente. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) estipula (artículo 303) que “ninguna de las partes (contratantes) podrá reembolsar el monto de los aranceles pagados ni eximir o reducir el monto de los aranceles adeudados” a los insumos o productos importados de terceros países que luego se reexportan a los miembros de TLCAN. Como la ejecución del acuerdo lesionaría a ensambladores o productores de terceros países, la solución adoptada no consistió en recaudar lo estipulado sino en reducir los aranceles y aceptar una pérdida fiscal de más de 1.300 millones de dólares. Se trata de la pieza central de los llamados Programas de Promoción Sectorial, impuestos a pesar de la oposición de los organismos empresariales mexicanos y de que los déficit comerciales de México, excluidos Estados Unidos y Canadá, ascendieron (2001) a la cifra monstruosa de 35.000 millones de dólares. Los perdedores de tales políticas no sólo son el fisco y los contribuyentes, sino los propios productores reales o potenciales del país. (Véanse, Álvarez, J. y Dussel, E. (2001), pp. 445-456, y Vázquez, H. (2001), p. 3.)

⁷¹ Véanse, UNCTAD (2001); Won, S.O (1993); World Bank (1998); Coe, D. y Helpmann, E. (1995); Ganiatsos, T. y Mytelka, L. (1998); Amsden, A. (2001); Amsden, A. (1989).

Haciendo a un lado esas experiencias, los gobiernos latinoamericanos ven impasibles los nulos, o bajos efectos positivos de la inversión extranjera en modernizar la oferta nacional, en acompañar al ahorro nacional o en impulsar al esfuerzo nacional de formación de capital. 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 o “*clusters*” 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.⁷²

Las razones expuestas hasta aquí explican, así sea, parcialmente el que los flujos de inversión extranjera hagan contribuciones tan diversas al desarrollo de distintos países. En relación con la política comercial, hasta no hace mucho parecía haber consenso académico y en las instituciones financieras internacionales en que las reformas aperturistas inducen o inducirían crecimientos mayores de las economías.⁷³ Estudios recientes han puesto en duda esa afirmación, como lo demuestra la baja en las tasas de expansión de las economías latinoamericanas en los últimos 20 años, comparadas con la experiencia anterior de la posguerra.⁷⁴ Existiendo imperfecciones y fallas de mercado, información asimétrica, externalidades positivas en los sectores que compiten con las importaciones, la modulación deliberada del intercambio puede generar un producto mayor, como también la promoción selectiva a sectores tecnológicamente dinámicos. Los rendimientos crecientes, las economías de escala, la productividad asociada al aprender haciendo, la política industrial enfocada a crear, afianzar o diversificar las ventajas comparativas, hacen que el patrón de especialización de los países no dependa sólo de la dotación de factores ni que la simple liberalización del comercio o las finanzas sea la estrategia óptima.⁷⁵

Las transformaciones inducidas abruptamente por estrategias aperturistas incompletas, tienen costos, los del empleo y la producción perdidos por la adaptación de los sistemas económicos y financieros a mercados sin fronteras. Las exportaciones han crecido intensamente, pero en México y casi en toda América Latina han quedado desconectadas parcialmente del resto de la economía por la ruptura de los eslabonamientos interindustriales. De aquí se siguen tres consecuencias, el acrecentamiento explosivo de las importaciones,⁷⁶ la incapacidad de los sectores exportadores para arrastrar consigo al conjunto del aparato productivo⁷⁷ y la presión por vender acervos (activos) para acrecentar artificiosamente los ingresos de divisas o los fiscales.

En el decenio (1991-2000) de mayor auge del intercambio internacional, los países en transición (exsocialistas) registraron una tasa negativa de crecimiento del 2,6% anual. De su lado, el producto latinoamericano que había subido a razón del 6% anual en el período 1950-1980, en

⁷² Véase, Ibarra, D. (2002-a).

⁷³ Véase World Bank (2000), p.3.

⁷⁴ Véanse, Rodríguez, A. (1996), y Rodríguez, F. y Rodrik, D. (1999).

⁷⁵ Véanse, Dollar, D. (1992); Krueger, A. (1998), pp. 1513-1522; Edwards, S. (1993), pp. 1358-1393; Edwards, S. (1998), pp. 383-398; OECD (1998 -c); Sachs, J. y Warner, A. (1995), Stiglitz, J. (1991).

⁷⁶ Incluyendo la propensión de las empresas nacionales a usar insumos importados.

⁷⁷ Véanse IMF (varios números -c); CEPAL (2000 -a).

las siguientes dos décadas de auge exportador, cae al 1,9%. En contraste, el comercio externo sube al ritmo medio del 7,5% anual entre 1980 y 2000.⁷⁸

En México y América Latina no parece verificarse la relación robusta de causalidad entre comercio exterior y desarrollo. Desde luego, los negocios vinculados al comercio exterior son los que más se expanden y mejoran tecnológicamente, pero los asociados a la producción para el mercado interno crecen poco, se contraen y no reciben mayores impulsos innovadores.

Aparte de la volatilidad de los flujos anuales de la inversión extranjera, sus efectos positivos no siempre se difunden al resto de la economía, además de verse atemperados por el desplazamiento de productores e inversionistas nacionales, por el acrecentamiento de las compras foráneas y el drenaje posterior de dividendos.

En consecuencia, la vinculación entre comercio exterior, inversión extranjera y desarrollo, no son fenómenos que se siguen automáticamente de la apertura comercial o de la financiera. Como sostiene Rodrik, no hay economía del Primer Mundo cerrada al comercio y los capitales del exterior; pero tampoco existe ninguna economía que se hubiese desarrollado con la simple apertura externa.⁷⁹

Los estudios empíricos sobre inversión extranjera directa arrojan los más diversos resultados. Desde atribuirle un impacto importante sobre el desarrollo Lesink, R. y Morrisey, O. (2001), hasta los que no encuentran impactos positivos (Crankovic (2000)). Mayor acuerdo existe en que los efectos constructivos dependen del nivel de avance de los países en términos de su acervo de capital humano o solidez y modernidad del sector financiero (Agosin (2000); Alfaro (2001); Borensztein (1998); Hermes (2000)). También hay investigadores que descubren efectos positivos en algunos países y nulos en otros (De Mello (1999); Nair (2000)).⁸⁰

La primera inferencia que sugieren los estudios empíricos, es desalentadora. Los impulsos positivos de la inversión extranjera sobre el desarrollo exigen de niveles educativos, de solidez financiera y de otras características institucionales (régimen del Estado de derecho, leyes protectoras de la inversión, tamaño atractivo de mercado, crecimiento sostenido de la demanda, estabilidad política, infraestructura física, etc.) que no suelen estar presentes en los países más pobres y atrasados. Puesto en otros términos, a mayor grado de subdesarrollo, menor capacidad de atraer los flujos de ahorro foráneo que, hoy por hoy, constituyen la fuente principal de transferencias financieras de las economías desarrolladas a las en vías de desarrollo.

De otro lado, la disparidad de resultados de los estudios empíricos de primera línea, es atribuible no sólo a las diferencias en las condiciones de cada país, sino al tipo de políticas

⁷⁸ Muchas empresas latinoamericanas han quebrado, sobre todo las medianas y pequeñas; las nuevas ventajas comparativas son menos de los países y más de las empresas transnacionales y se sitúan principalmente en actividades de uso intensivo de la mano de obra o en la explotación de recursos naturales.

⁷⁹ Véase, Rodríguez, F. y Rodrik, D. (1999), p.23.

⁸⁰ Véanse, Lesink, R. y Morrisey, O. (2001); Nai, U. y Weinhold, D. (2001); Crankovic, M. y Levine, R. (2000); Agosin, M. y Mayer, R. (1999); Alfaro y otros (2001); Borensztein, E., y otros (1998); Hermes, N. y Lensik, R. (2000); De Mello, L. (1997).

internas de acompañamiento. Más concretamente, los países poseedores de estrategias macro y microeconómicas coherentes con políticas activas de orden industrial, tecnológico y educativo, generalmente pueden derivar beneficios mayores de la inversión extranjera, si se les compara con aquéllos que se limitan a implantar medidas pasivas de *laissez-faire*.

Sin duda, la inversión extranjera directa hace y puede hacer aportes positivos, pero suele exagerarse la automaticidad y la magnitud de sus beneficios, mientras poco se mencionan los requisitos a llenar para tornarla fructífera. La OCDE señala que la captura de esos beneficios depende de políticas adecuadas de los países receptores y de haberse alcanzado con antelación un nivel apropiado de desarrollo.⁸¹

En general, la ausencia de políticas activas reduce los beneficios y empobrece los efectos de la inversión extranjera directa en las prelacións nacionales, descuidando a sectores o actividades catalíticas en el cambio estructural de los países atrasados, en la solución del estrangulamiento externo o en la difusión del progreso tecnológico.

Puesto en términos distintos, no es cierta o segura la función de la inversión extranjera directa o de las empresas transnacionales en impulsar la integración del aparato productivo del país receptor, ni en optimizar su impacto modernizante en el desarrollo nacional. Las repercusiones pueden ser positivas o, en el otro extremo, incluso retardatarias, dependiendo de la efectividad y del alcance de las estrategias de los gobiernos para hacer convergentes los objetivos de las empresas extranjeras con los intereses nacionales. Donde se juzgue prioritario y viable, sigue siendo importante crear condiciones para que las empresas nacionales puedan competir, mejorar y sobrevivir frente a las firmas foráneas. La destrucción creativa de la apertura de fronteras siempre causará víctimas, pero no debiera llevarse al extremo de ceder actividades estratégicas o causar desempleo masivo de hombres e instalaciones.

En esencia, la contribución de la inversión extranjera reside en desarrollar con seguridad capacidades exportadoras incrementales, y, con menor contenido importado, redes internas de valor agregado y de tecnología, vinculaciones permanentes y equitativas con la economía internacional. Más aún, la evaluación rigurosa de la inversión extranjera debiera abordar su impacto de largo plazo en la competitividad y uso eficaz de los recursos de los países huéspedes. Desde ese punto de vista resulta preocupante la dirección que ha tomado en América Latina al desplazar, en vez de incorporar a empresarios nacionales, en elevar el grado de concentración económica, en abordar con preferencia la elaboración de productos y servicios no transables, en no crear fuertes vínculos asociativos con el resto de la economía, en resolver de modo incompleto el estrangulamiento de pagos.

⁸¹ Véase OECD (2000).

4. El caso de México

a) Aspectos generales

Tomemos como caso explicativo el de México. Conforme a datos publicados por el Banco de México y la Secretaría de Economía,⁸² pese a la crisis de 1995, la inversión extranjera directa creció en el período 1994-2001 a la respetable tasa del 8,2% anual; esto es, dos veces más rápido que el producto. Así pasó de 15 a 26,2 miles de millones de dólares. Visto en términos de sus principales ponentes, las nuevas inversiones —incluidas privatizaciones, fusiones y adquisiciones— se elevaron al 10,3% anual, la reinversión de utilidades al 6,7% y los flujos hacia las maquiladoras al 13,5%, mientras se contraen los saldos de las cuentas entre compañías (-11,1%). Sin embargo el dinamismo no continuó en 2002, los flujos de inversión extranjera directa fueron menores a los recibidos en 1994 (14.600 millones de dólares corrientes), y más del 44% inferiores a los correspondientes a 2001. Este último fue el primer año que México enfrentó una caída en la IED (a pesar de que en la región, ha disminuido durante tres años consecutivos). La contracción de la IED abarcó a todas sus formas, las nuevas inversiones bajaron 61%, la reinversión de utilidades 43%, la maquila tan sólo 6%. Por otra parte, los saldos de las cuentas entre compañías registraron alzas sin precedentes, pasaron de 800 millones de dólares en 2001 a 2.900 millones de dólares en 2002, un aumento de más de tres veces y media. La UNCTAD atribuye el fenómeno al bajo crecimiento económico mundial. Por último habría que notar la concentración de los flujos en México y Brasil, incluso, en el caso de México, si no se contabilizara la venta de Banamex (2001), los flujos reportarían un aumento del 10%.⁸³

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, más la reinversión de utilidades, 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 2000.⁸⁴ La inversión extranjera total creció entre 1994 y 2001 de 15 a 24,7 miles de millones de dólares anuales. La formación de capital de las maquiladoras fue el elemento más dinámico.⁸⁵ La reinversión de utilidades no ha sido desdeñable, aunque no representen flujos frescos de divisas. En México, esa variable representó cerca del 20% de las cifras acumuladas de capital foráneo entre 1994 y marzo de 2002.

Excluyendo el influjo de recursos de cartera, la inversión extranjera directa se ha convertido en la fuente principalísima de financiamiento externo. En el período 1994-2002, el

⁸² Véase, *El Mercado de Valores* (2002).

⁸³ Véase, UNCTAD (2003).

⁸⁴ Para efectos comparativos se eligieron dos períodos en que se registró una crisis cambiario-financiera.

⁸⁵ Los datos fueron publicados por *El Mercado de Valores* (2002), *op. cit.*

crédito externo total, representó ingresos acumulados de 10,5 miles de millones de dólares,⁸⁶ mientras la inversión extranjera directa, alcanza 125,5 miles de millones, casi 12 veces más (véase el cuadro 7).

A pesar del salto cuantitativo en las corrientes de capital foráneo, en términos macroeconómicos las cifras parecieran insinuar efectos negativos o nulos en la inversión y el ahorro internos (*“crowding out”* en vez de *“crowding in”*) y magro impulso al conjunto del aparato productivo.⁸⁷ En 2001, la inversión extranjera directa se expandió en 68% (en parte por la venta del Banco Nacional de México), pero el producto decreció -0,3%, la inversión bruta interna -7,4% y la inversión privada -5,1%. La comparación puede no ser enteramente rigurosa, pero es ilustrativa de la falta de engranaje entre el tipo de inversión que se recibe y el comportamiento general de la economía.

b) El origen de la inversión extranjera

El origen de la inversión extranjera en México tiene relevancia tanto para examinar la intensidad de las relaciones de interdependencia con otras economías, cuanto para dilucidar diferencias estratégicas de las empresas transnacionales de una región a otra.

En cuanto a lo primero, destaca la inversión estadounidense que absorbe algo más del 66% de los fondos acumulados entre 1994 y marzo de 2003 y que junto a los de origen canadiense llegan a poco más del 70% del total. La Unión Europea le sigue en importancia con una contribución del 19,7%. Los flujos asiáticos son bastante pobres y descendentes a lo largo de los años noventa, apenas destaca Japón con el 2,9% de esas corrientes acumuladas (véase el cuadro 8).

La inversión de origen norteamericano, aparte de ser cuantitativamente la más importante, se encuentra dispersa en casi todos los sectores de la actividad económica. Pero han manifestado preferencia por volcarse al sector manufacturero, las comunicaciones, servicios financieros, el comercio, y el transporte que absorbieron más del 90% de esos flujos entre 1999 y 2002 (véase el cuadro 9).

⁸⁶ Esa cifra probablemente resulte subestimada por los esquemas especiales de financiamiento de la inversión pública, Proyectos de Inversión de Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS); Contratos de Construir, Arrendar, Transferir (CAT); Proyectos de Inversión Condicionada (PIC); que no se registran en su totalidad como deuda pública. Una estimación gruesa, los sitúa entre 40.000 y 50.000 millones de dólares al cierre de 2001. (Véase BBVA-Bancomer (2003)).

⁸⁷ Véanse, Agosin, M. y Mayer, R. (1999); UNCTAD (1999); Amsden, A. (2001); Hausmann, R. y Fernández-Arias, E. (2000-c), Arteta, C. y otros (2001); World Bank (2001); Bosworth, B. y Calins, S. (2001) e IMF (varios números-c).

Cuadro 7

MEXICO: DEUDA EXTERNA E INVERSION EXTRANJERA

(Miles de millones de dólares)

Año	Acervo de la deuda a/	Deuda incremento anual	Inversión extranjera directa anual b/
1993	130,5		
1994	139,8	9,3	15,0
1995	165,6	25,8	9,6
1996	157,2	-8,4	9,9
1997	149,0	-8,2	14,0
1998	161,3	12,3	11,9
1999	166,4	5,1	12,5
2000	148,7	-17,7	14,7
2001	144,5	-4,2	24,7
2002 c/	141,0	-3,5	13,2

a/ CEPAL.

b/ Secretaría de Economía.

c/ Cifras preliminares.

Cuadro 8

MÉXICO: ORIGEN DE LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA REALIZADA

(Millones de dólares)

País	1994	2002	Acumulada	1994 marzo 2003 %
Total	10 640	10 496	114 332	100,0
América del Norte	5 702	7 659	80 205	70,1
Estados Unidos	4 961	7 439	76 056	66,5
Canadá	741	220	4 169	3,6
Unión Europea	1 935	1 924	22 474	19,7
Alemania	308	543	3 193	2,8
España	144	259	4 745	4,2
Holanda	758	632	10 235	9,0
Reino Unido	593	71	3 140	2,7
Otros países	132	419	1 161	1,0
Países seleccionados	2 012	501	7 556	6,6
India	1 219	0	1 614	1,4
Japón	631	98	3 323	2,9
Corea del Sur	15	26	591	0,5
Islas Caimán	93	112	995	0,9
Suiza	54	265	1 033	0,9
Resto de los países	991	412	4 097	3,6

Fuente: INEGI y Secretaría de Economía.

Cuadro 9

INVERSIÓN NORTEAMERICANA EN MÉXICO, CIFRAS ACUMULADAS, 1999-2003

Concepto	Miles de millones de dólares			%
	1999	2003/a	Acumulado 1999-2003	
Total	7 004,3	1 500,9	47 688,7	100,0
Industria Manufacturera	4 681,1	731,7	18 133,1	38,0
Comercio	808,6	411,4	4 758,8	10,0
Transporte y comunicaciones	146,0	226,8	3 084,8	6,5
Servicios Financieros	603,0	86,3	18 915,2	39,7
Otros Servicios	584,9	43,5	2 389,6	5,0

Fuente: Secretaría de Economía

a/ A marzo 2003

En términos funcionales ha contribuido sensiblemente a la transformación de la economía nacional. Está íntimamente asociada a la creación de los polos exportadores de cuño reciente o relativamente reciente, se trata de la maquila, la industria automotriz o la electrónica. Además, ha inducido inversiones de otros países que buscan beneficiarse por doble partida del costo de la mano de obra nacional y de las preferencias de acceso al mercado norteamericano del TLCAN.

De otro lado, la propia inversión norteamericana es la que más se ha expandido en actividades ligadas del mercado interno, participando intensamente en la privatización de empresas públicas o en la adquisición de negocios privados. Entre 1995 y 2002, alrededor del 60% del monto acumulado de esos flujos se canalizó a la producción de bienes y servicios no comercializables.

Por consiguiente, en ambos terrenos —el comercio exterior y el abasto del mercado nacional— las transnacionales norteamericanas vienen construyendo una densa red de interdependencia entre las dos economías.

La inversión extranjera de otros países es cuantitativamente inferior y está menos diversificada. La de origen europeo está principalmente concentrada en las industrias automotriz, electrónica y eléctrica que se relacionan con el sector exportador y en los servicios de diverso tipo (incluidos los financieros), el comercio, alimentos, bebidas y tabaco, y productos químicos (véase el cuadro 10).

Cuadro 10

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, ACUMULADA Y PORCENTAJES 1999-2002 EN SECTORES Y SUBSECTORES SELECCIONADOS

Concepto	2003				2003				2003			
	1999 a/	a/ b/	Acumulado 1999-2003 b/	%	1999 a/	a/ b/	Acumulado 1999-2003 b/	%	1999 a/	a/ b/	Acumulado 1999-2003 b/	%
	Estados Unidos				Alemania				España			
Total	7 004,3	1 500,9	47 688,7	100,0	743,5	81,9	1 517,2	100,0	1001,0	-11,1	3 842,3	100,0
Industria manufacturera	4 681,1	731,7	18 133,1	38,0	662,2	77,3	1 169,5	77,1	261,8	13,2	610,0	15,9
Automotriz	719,5	34,6	2 790,2	5,9	2,9	59,9	328,0	21,6	72,5	4,8	185,8	4,8
Equipo eléctrico y electrónico	1 038,2	117,5	3 829,5	8,0	105,1	8,2	300,5	19,8	n.d	n.d	n.d	n.d
Productos químicos	262,3	183,4	1 469,9	3,1	282,0	21,4	748,1	49,3	n.d	n.d	n.d	n.d
Alimentos, bebidas y tabaco	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Electricidad y agua	-2,7	0,0	-5,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	114,9	0,0	459,8	12,0
Comercio	808,6	411,4	4 758,8	10,0	16,8	1,5	247,8	16,3	176,3	0,3	399,0	10,4
Servicios financieros	603,0	86,3	1 8915,2	39,7	18,3	0,0	40,2	2,6	51,4	0,0	1 551,1	40,4
Otros servicios	584,9	43,5	2 389,6	5,0	19,4	3,1	73,2	4,8	364,9	-24,6	580,3	15,1
Resto c/	329,4	228,0	3 497,0	7,3	26,8	0,0	-13,5	-0,9	31,7	0,0	242,0	6,3
	Holanda				Japón				Corea			
Total	918,5	154,7	6831,8	100,0	1237,2	14,3	1939,8	100,0	46,0	2,9	134,4	100,0
Industria manufacturera	821,8	155,0	3 096,1	45,3	1 230,5	13,3	1 847,9	95,3	32,4	2,9	87,1	64,8
Automotriz	25,0	5,5	93,7	1,4	1 170,5	11,8	1 619,4	83,5	n.d	n.d	n.d	n.d
Equipo eléctrico y electrónico	77,6	0,0	144,0	2,1	28,6	1,0	117,9	6,1	15,8	0,4	45,7	34,0
Productos químicos	6,6	7,8	54,9	0,8	5,2	0,0	30,7	1,6	n.d	n.d	n.d	n.d
Alimentos, bebidas y tabaco	576,0	2,4	1 572,3	23,0	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Electricidad y agua	0,0	0,0	0,3	0,0	1,0	0,0	1,9	0,1	n.d	n.d	n.d	n.d
Comercio	45,2	0,0	246,3	3,6	8,9	0,9	60,1	3,1	12,7	0,0	43,3	32,2
Servicios financieros	-35,8	0,0	1 814,7	26,6	0,0	0,0	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Otros servicios	31,1	-0,3	527,6	7,7	3,8	0,0	-33,2	-1,7	0,9	0,0	3,8	2,8
Resto/b	56,2	0,0	1 146,8	16,8	-7,1	0,0	62,4	3,3	0,0	0,0	0,3	0,2

Fuente: Secretaría de Economía.

a/ Millones de dólares.

b/ Reportada a marzo de 2003.

c/ Incluye los conceptos de: construcción; agricultura; minería y extracción, y transportes y comunicaciones.

La inversión extranjera de origen asiático no guarda proporción con los saldos deficitarios del comercio con ese grupo de países. Representa apenas alrededor del 8% de la norteamericana en los saldos acumulados entre 1994 y marzo de 2003, y se canaliza a un rango limitado de actividades (industria automotriz, electrónica y eléctrica y servicios). Son actividades que tratan por igual de abastecer el mercado nacional e incursionar en el norteamericano, llenando los requisitos de contenido regional del TLCAN.

c) **Inversión extranjera y comercio exterior**

Sea como sea esos flujos de capital y el comercio intrafirma han sido factor decisivo en el espectacular ascenso del comercio externo de México. En el período 1990-2000, las ventas foráneas se expandieron a razón del 17% anual y la participación de las empresas extranjeras grandes (excluidas las maquiladoras) en esas ventas subió del 14% al 17% de ese total.⁸⁸ El conjunto de las importaciones crecieron a una tasa alta (14%), de modo que el comercio exterior alcanzó una ponderación del 65% del producto en ese último año. Claramente el comercio internacional ganó presencia en la actividad económica. Su participación en el PIB subió de cerca de 26% a fines de los ochenta a 39,5% en 1994 y a 70% en 2002.

Más aún, la estructura del intercambio se ha concentrado en las manufacturas (91% de las importaciones y 85% de las exportaciones en el año 2000). A diferencia de América del Sur, especializada en la venta de productos primarios, las ventajas comparativas de México tienden a centrarse en el sector industrial. Los índices del contenido tecnológico y de competitividad de las exportaciones mexicanas han mejorado,⁸⁹ pero no se han profundizado ni difundido a la economía interna.

En sentido microeconómico, la inversión extranjera ha propiciado la multiplicación de las maquiladoras, la modernización de la industria automotriz, la creación de plantas ensambladoras de productos electrónicos (televisiones, computadoras, etc.), la especialización en varias ramas de la industria textil y ahora aborda al sector de servicios.

A primera vista el cambio estructural en las exportaciones mexicanas es notable. Los productos primarios ven reducida su participación del 44% al 11% entre 1985 y 2000, mientras las manufacturas no procesadoras de recursos naturales suben del 42% al 79%. Y, dentro de estas últimas las de alta y media densidades de tecnología pasan del 34% al 65% (véase el cuadro 11). Sin embargo, mucho de esa primera impresión es ilusoria por cuanto el país se ha especializado predominantemente en operaciones simples de ensamblaje de cadenas productivas transnacionales.⁹⁰ Las dinámicas exportaciones mexicanas, generan bajos niveles de valor agregado. Quedar atrapados en actividades intensivas en mano de obra, aunque sean ramas de alta tecnología no representa una solución satisfactoria ni estable. Lo primero por cuanto la

⁸⁸ Véanse, Máttar, J. y otros (2002) y Dussel, E. (2000).

⁸⁹ Véase, Mortimore, M. y otros (2001).

⁹⁰ La pasividad de las políticas tecnológicas gubernamentales y de las grandes empresas radicadas en México, puede apreciarse indirectamente observando que México tiene sólo el 0,16% de las patentes foráneas registradas en los Estados Unidos, frente al 37% del Japón, 2.0% de la provincia china de Taiwán, 1.5% de Corea. Los datos son de la Oficina de Patentes y Marcas de los Estados Unidos.

difusión de tecnologías resulta limitada, tanto como la creación de empleos indirectos; lo segundo, por cuanto somete al país a una competencia desventajosa con países de grandes excedentes de mano de obra y porque se convierte en traba a la elevación de los salarios reales. La experiencia reciente muestra que México está perdiendo terreno rápidamente con respecto a China. Los bajos salarios relativos de la mano de obra china, han compensando con creces cualquier diferencia en productividad desplazando a México en los mercados internacionales, particularmente en el de los Estados Unidos.

Cuadro 11

MEXICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES

(Porcentajes)

	1985	1990	1995	2000
1. Productos primarios	43,7	24,2	14,5	10,7
2. Manufacturas procesadoras de recursos naturales	11,3	8,2	6,3	5,1
3. Resto de las manufacturas	41,6	63,0	75,2	79,9
Baja tecnología	7,3	11,6	14,0	15,4
Tecnología media	21,8	34,3	40,9	39,4
Alta tecnología	12,5	17,1	20,3	25,1
4. Otras	3,4	4,6	4,0	4,3
5. Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: UNCTAD (2002), *World Investment Report 2002*, cuadro VI.14, p. 175.

Así la economía mexicana se sitúa en una encrucijada: por una parte, pierde terreno en los nichos de comercio basados en mano de obra barata y, a la vez, dada la escasa capacidad y bajo grado de calificación de la mano de obra (y de empresas locales) y la pobreza de las tareas de investigación y desarrollo, tampoco logra insertarse en los nichos del comercio internacional especializados en alta tecnología y de generadores de valores agregados superiores.⁹¹

Cabe recordar que la desregulación de la inversión extranjera directa al igual que la apertura comercial, persiguió favorecer las empresas locales con incentivos y oportunidades para mejorar tecnología, eficiencia y competitividad internacional. En particular, la desregulación eliminó las restricciones a la IED. Un supuesto esencial era que la entrada de IED permitiría explotar mejor en lo económico la ventaja geográfica del país, dada su vecindad al mayor mercado del mundo. Por esa vía se elevarían la inversión y las exportaciones globales del país y, con ello la tasa potencial de crecimiento de la economía mexicana. Se esperaba que el esquema de desarrollo, basado en el impulso exportador, lograría la modernización tecnológica de la industria mexicana, cediendo a las empresas transnacionales el papel central en la formación de capital y la asignación de recursos. Ello marcaría una diferencia fundamental con el modelo

⁹¹ Véase, *The Economist* (2003).

previo —basado en la sustitución de importaciones— en que los agentes dinámicos eran las empresas nacionales, en especial las empresas paraestatales y la banca de desarrollo.

El Tratado de Libre Comercio y la liberación financiera-comercial, parecen haber dado impulso inicial a la elevación de la productividad en el sector manufacturero.⁹² La productividad total de los factores en ese sector se eleva entre mediados de la década de los ochentas y mediados de los noventa, por efecto de la adquisición de insumos importados y la reducción de los costos a través del desplazamiento de la mano de obra redundante. Pero parece registrar posteriormente una desaceleración. La inversión extranjera directa, tiene alguna influencia positiva en la productividad, aunque sin ser estadísticamente significativa.⁹³

El resultado anterior pudiera en parte explicarse en términos de que la adaptación tecnológica se lleva a efecto con mayor facilidad en empresas grandes con personal calificado y con programas de entrenamiento, con acceso a financiamiento externo.⁹⁴ De otro lado, la sustitución negativa de importaciones auspiciada por la apertura externa, fragmenta los mercados internos de los productores nacionales y les impide aprovechar economías de escala. Salvo esto último, tales hechos llevan a crear estructuras productivas duales que dificultan la homogeneización y la difusión tecnológicas sobre todo en países donde predominan las empresas medianas y pequeñas.⁹⁵

Las empresas extranjeras a la par de impulsar el comercio exterior de los países periféricos, tienden a dominar las exportaciones más dinámicas. Entre 1996 y el año 2000, las 100 mayores empresas exportadoras de América Latina acrecentaron sus ventas a razón del 13,6% anual. Pero las de propiedad foránea lo hicieron a razón del 25% por año, acrecentando su participación del 30% al 44% de ese segmento de vendedores al exterior. En contraste, la participación de las empresas latinoamericanas grandes, públicas y privadas, se redujo del 70% al 56%.⁹⁶

En México tiene lugar un fenómeno análogo. En el período de 1993-1999, las ventas de las mayores empresas exportadoras crecieron a una tasa media de poco más del 14%. Las de las empresas foráneas en esa categoría subieron a más del 20%, mientras las nacionales apenas lo hicieron al 11%. Por eso, la participación de las primeras se expandió del 29% al 40% en ese segmento de consorcios.⁹⁷ De los más de 3 millones de empresas, 300 grandes exportadoras y

⁹² En contraste, las cifras de la Productividad Total de los Factores (TFP) —calculadas por Puyana y Romero (2003)— para el conjunto de la economía muestran un panorama distinto. Entre mediados de los ochentas y 1994, la TFP registró estancamiento, que se interrumpió en 1995. Pero el repunte posterior ha sido muy poco dinámico. (Véase el cuadro Puyana y Romero).

⁹³ Véanse, Fregoso, E. (2003), y Alberro, J. (1997).

⁹⁴ El análisis econométrico de Domínguez y Brown (2003), concluye que las empresas grandes tienen la capacidad más alta de innovación con la mejora continua y la inversión en nuevas tecnologías, así como el mayor uso de los sistemas de información en sus procesos de producción.

⁹⁵ Véase, López-Acevedo, G. (2002).

⁹⁶ Véase, CEPAL (2001), cuadro 18, p. 41.

⁹⁷ Véanse, Máttar, J., Moreno Brid, J.C. y Peres, W. (2002), y Dussel, E. (2000). Los obstáculos a vencer son cada día mayores, por cuanto las relaciones comerciales han cristalizado en una división del trabajo que estorba la ampliación de los beneficios al interior del país.

3.500 maquiladoras explican el 95% de las ventas al exterior.⁹⁸ La concentración del comercio exportador alcanza altos niveles, como lo demuestra el hecho de que sólo 35 filiales de empresas extranjeras controlan más del 30% de las ventas totales de bienes.⁹⁹ Con todo, persiste el estrangulamiento de pagos como principal freno al desarrollo y a la posibilidad de instrumentar políticas contracíclicas, como en los Estados Unidos. Una razón reside en el ascenso vertical de las importaciones y pagos crecientes a factores del exterior.¹⁰⁰

d) Inversión extranjera, empleo y descentralización de la producción

Los cambios estructurales mencionados —liberalización, inversión extranjera directa y tratados de libre comercio— han inducido el debilitamiento de los encadenamientos productivos de las empresas nacionales para dar cabida en las nuevas y viejas actividades a un mayor contenido importado a veces reductor de costos pero desequilibrador del mercado de trabajo y de la balanza de pagos.¹⁰¹

Así, resulta que mientras el sector exportador ha sido la actividad más dinámica en años recientes, junto a la sustitución negativa de compras externas (comercio y servicios a importadores), su contribución a la multiplicación del empleo y el valor agregado, resultan bajos e incapaces de situar en una senda de crecimiento alto y sostenido al conjunto de la economía.

Pese a la notable expansión del sector exportador y, dentro de este, de la maquila, su contribución a la generación de empleo todavía es bajo y, en los dos últimos años ha tendido a reducirse. La proporción de los puestos de trabajo en la exportación y la maquila fluctúa alrededor del 5-6% de la población económicamente activa. Los grandes empleadores del país son la agricultura (20%), la construcción (12%), las manufactureras (8,7% sin maquiladora), el comercio, restaurantes y hoteles (19%), los servicios sociales y comerciales (28%), transporte y comunicaciones (6%). Más aún, si se descarta a la maquila, los sectores más dinámicos en la absorción del empleo en la década de los noventa contrariamente a los paradigmas económicos en boga, resultaron ser las ramas productivas de servicios o de bienes no transables (comercio, comunicaciones y transportes, servicios sociales).

En conjunto, ni el auge del comercio exterior o el de la inversión extranjera han mellado los desajustes del mercado de trabajo ni impulsado alzas generalizadas a los salarios. Entre 1980 y 2001, los salarios manufactureros se redujeron 60% en términos reales. Alrededor del 50% de la población activa se encuentra localizada en el sector informal y la tasa de crecimiento de la

⁹⁸ Véase Dussel, E. (2003).

⁹⁹ Véase UNCTAD (2002), cuadro V.15, p. 176.

¹⁰⁰ Como se señaló, la IED si bien ha sido fundamental para el crecimiento del comercio internacional del país en los noventa, no ha logrado revertir la tendencia crónica a generar déficit comerciales. En efecto entre las ramas con mayor participación en la IED son contadas las que registran superávit comercial. No obstante la rama automotriz generó un balance comercial positivo en los noventa, las de carrocerías, motores y autopartes tuvieron un saldo negativo. Así, el nuevo esquema de integración regional todavía no ha resuelto el problema de la restricción externa del crecimiento de la economía mexicana.

¹⁰¹ Véase Moreno-Brid, J. (2002).

población trabajadora (3,3%) excede a la creación de empleos (2,4%), creando un déficit del orden de 7 millones de ocupaciones en ese lapso.¹⁰²

Los indicadores disponibles señalan que la distribución geográfica de la inversión extranjera ha contribuido menos de lo esperado a la descentralización de la actividad económica del país implícita en la estrategia de crecimiento hacia afuera. En 1994, el Distrito Federal absorbía el 72% de esos flujos y unido al Estado de México el 75%. En 2001, las cifras, subieron al 78% y 80%, respectivamente. Pero, al tomar las cifras acumuladas en el período 1994-septiembre de 2002, el grado de concentración baja. Al Distrito Federal y el Estado de México corresponde el 65%. De su lado, la inversión foránea localizada en los Estados fronterizos del norte del país (Baja California Norte, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) ascendió su participación del 19% al 20,4% acumulado,¹⁰³ mientras la de las entidades federativas del sur y sureste fue mínima. Si bien continúa la concentración geográfica de la inversión extranjera directa, conviene mencionar que las maquiladoras se han extendido más allá de las entidades fronterizas, donde tradicionalmente se instalaron en sus inicios.

e) **Inversión extranjera y mercado nacional**

Una de las limitantes de la inversión extranjera en la amplitud de sus impulsos al desarrollo ha estado asociada a las estrategias de las empresas transnacionales en afianzar su posición en el mercado interno frente a la anuencia de las políticas nacionales.¹⁰⁴ En buena medida ello se ha logrado a través de la adquisición de empresas mexicanas con efectos positivos en la productividad microeconómica, pero con repercusiones disminuidas en la generación de empleos y exportaciones frescas o en desplazar a inversionistas nacionales.

Los datos de la Dirección Sectorial de la Inversión Extranjera Directa parecen indicar que una proporción elevada de la inversión foránea se han dirigido a controlar abastos destinados al mercado interno, en vez de diversificar e integrar el aparato productivo nacional. El 46% de la misma se ubicó en el sector manufacturero que subiría al 47% de incluirse a todas las actividades productoras de bienes. Los servicios absorbieron el 53% restante, ligados esencialmente a la demanda interna. En particular, la inversión extranjera en servicios financieros ya tiene el control mayoritario de los principales intermediarios del país sean bancos, compañías de seguros, Afores y casas de bolsa. Dichos fondos acumulados entre 1994 y septiembre del 2002 ascienden a 26,5 miles de millones de dólares que representan entre el 24,6% del total de la inversión extranjera directa, superior en más del 57% a la canalizada a las maquiladoras en ese período.

¹⁰² Véase, Dussel, E. (2003).

¹⁰³ Los porcentajes anteriores podrían estar distorsionados por las diferencias entre la localización física de las inversiones y la del domicilio legal de las empresas. De todas maneras, tienen alguna validez en cuanto a hacer notar la alta ponderación de las adquisiciones de empresas mexicanas y de la insuficiente descentralización de los servicios de la administración pública. (Véanse de nuevo INEGI y CNIE (2002)).

¹⁰⁴ El análisis del predominio de las empresas transnacionales en distintos tipos de mercados mexicanos, toma en cuenta su dinámica de competencia y grado de concentración. Véase Domínguez y Brown (2003).

Asimismo, las grandes cadenas comerciales del país, comienzan a ser adquiridas por consorcios extranjeros con ganancias en eficiencia, pero con desplazamiento de pequeñas y medianas empresas nacionales y creación de desempleo. La inversión foránea acumulada en este sector entre 1994 y septiembre de 2002, asciende a casi 12.000 millones de dólares, esto es, alrededor del 11% de los flujos totales. En el subsector de las manufacturas dedicado a la fabricación de alimentos, bebidas y tabaco se recibió en el mismo lapso alrededor de 9.500 millones de dólares, principalmente por la vía de la compra de empresas nacionales. Cerca de dos tercios de las corrientes inversoras se canalizaron a la fabricación de cigarrillos, cerveza y refrescos.¹⁰⁵

Con menor intensidad y otras características, el capital foráneo está presente en el sector de transporte y comunicaciones con ponderaciones próximas al 4% del total canalizado al país en el mismo período. Aquí el grueso de los recursos se han orientado a la privatización de los ferrocarriles (12,4%), y a los servicios telefónicos (62,9%), pero el control de algunas de las principales empresas ha quedado en manos nacionales.¹⁰⁶ La rama de textiles también comienza a extranjerizarse con inversiones acumuladas entre 1994 y 2000 de 1,720 millones de dólares.

Cabe inferir de lo dicho, que más del 50% de la inversión directa foránea de la década de los noventa se ha ocupado de acrecentar su participación en la elaboración y venta de bienes no comercializables. En consecuencia, parte de la explicación probablemente reside en la preferencia de los inversionistas extranjeros por participar activamente en el proceso de privatizaciones de empresas públicas (singularmente intenso en el período 1989-1994) y luego en la compra de negocios privados (predominante entre 1995-2001),¹⁰⁷ esto es, por la adquisición de activos que poco contribuyen a generar nuevas producciones en el país o que se dedican a la elaboración de bienes o servicios no transables, esto es, no vinculados al comercio exterior, sino al mercado

¹⁰⁵ Véase, Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera (2002-a).

¹⁰⁶ Véase, Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera (2002-b).

¹⁰⁷ En México, el proceso de extranjerización avanza con rapidez, así como la producción de artículos no comercializables por empresas foráneas. Como se dijo, el grueso de los bancos, las compañías de seguros y las Afores están controladas por consorcios de fuera; la producción de alimentos y el comercio interior reconoce una penetración importante en las principales cadenas de cobertura nacional; las industrias automotriz, de partes automotrices y la electrónica —aunque también exporte— ya están dominadas por grandes jugadores internacionales; al igual que la industria del papel y parte de la del tabaco; la telefonía, las telecomunicaciones han cedido una fracción de su mercado a inversionistas foráneos y otro tanto ocurre con la minería y la metalurgia, la fabricación de bienes de capital, el transporte ferroviario, la distribución de gas, la química y la petroquímica, la generación de energía eléctrica, cogeneración y financiamiento vía Proyectos de Inversión de Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS), los textiles, los cosméticos y los estacionamientos.

interno.¹⁰⁸ Un papel semejante ha jugado la inversión extranjera de portafolio,¹⁰⁹ atraída por intereses o beneficios excepcionales pero que no atiende directamente al fortalecimiento de la producción nacional.

México ha quedado casi totalmente estancado en la primera fase de la estrategia de apertura externa: la liberación comercial y financiera. No se han instrumentado medidas que conduzcan a reforzar sistemáticamente la competitividad externa o que eleven el contenido tecnológico y de valor agregado de sus actividades.¹¹⁰ Quiérase o no, se necesita orientar a la inversión extranjera y profundizar su contribución al desarrollo nacional en los sectores que se califiquen de prioritarios, así como en aquéllos, donde los encadenamientos con los productores nacionales y la difusión tecnológica, ofrezcan las mejores oportunidades.¹¹¹

Las empresas transnacionales ciertamente tienen la capacidad de sumarse a los esfuerzos internos y de facilitar el uso eficiente de los recursos o potencialidades del país, pero no podrían sustituir el esfuerzo, ni las estrategias de los países receptores, sea señalando prelación, creando incentivos, fortaleciendo la infraestructura física y de servicios, elevando las calificaciones del personal, en una palabra, mejorando todo el entramado institucional de la estrategia de crecimiento hacia afuera. En ese sentido, México ha perdido un tiempo valiosísimo, está quedando fuera de las mejores redes de las grandes transnacionales, que descentralizan más y

¹⁰⁸ Aquí la política económica tiene responsabilidad. Aparte de una liberación externa sin programas de reconversión, se cancelaron las medidas promotoras de la inversión propia; se suprimieron los incentivos a las prelación sectoriales; se sobrevalúa el tipo de cambio, se sostienen tasas de interés excesivas, se limita el financiamiento a la pequeña y mediana industria. Muchas de esas medidas o la ausencia de acciones correctivas tienden a cambiar los precios relativos, a favorecer a los sectores productores de bienes no comercializables y a colocar a las empresas nacionales en situación de inferioridad financiera frente a los empresarios del exterior. (Véase, Máttar, J., Moreno Brid, J. C. y Pérez W.(2002)).

¹⁰⁹ En el período 1990-1995 los flujos de capital de corto plazo sobrepasaron con creces a la inversión extranjera directa (contribuyendo sensiblemente a la volatilidad y a la crisis financiera de 1994-1995), pero luego se invierte la relación hasta hacer que la segunda supere varias veces a la primera. Más del 60% de la inversión extranjera directa en los países de la ALADI se destinó a la adquisición preferente de empresas latinoamericanas privadas.

¹¹⁰ De acuerdo con el *World Competitiveness Yearbook 2002*, de una lista de 49 países la productividad de México pasó de ocupar el lugar 33 al 41 con respecto al año 2000. De la misma manera, el desempeño empresarial se deterioró del lugar 33 al 39 y la eficiencia del gobierno del 29 al 33.

¹¹¹ Domínguez y Brown (2003), tratando de capturar las capacidades tecnológicas de las empresas nacionales y extranjeras, observan que las pequeñas y medianas empresas extranjeras, presentan promedios positivos en los indicadores seleccionados (las nacionales solo tienen promedios positivos en lo concerniente a la política de formación de personal); por otra parte, las empresas grandes presentan promedios positivos tanto las nacionales como las extranjeras, sin embargo la brecha entre ambas es grande, otra brecha se da por tamaño de establecimiento, tanto a nivel nacional como extranjero. Las autoras concluyen que “las empresas extranjeras tienen mejor nivel tecnológico”. (Véase, Domínguez y Brown (2003)).

más la producción y parte de los trabajos de investigación y desarrollo.¹¹² Adviértase que una vez identificadas y seleccionadas las empresas de esos conglomerados, resulta difícil la incorporación de nuevos miembros por las altas exigencias en materia de inversión, tecnología, mano de obra, estándares de calidad, sin contar con los problemas anejos a la remodelación resultante de las propias redes transnacionales.

El ingrediente faltante en la estrategia de crecimiento hacia afuera es la conjunción e instrumentación de una política de cambio de los segmentos y actividades de ensamblaje a los de desarrollo rápido en el comercio internacional, de la especialización en operaciones de alta densidad de mano de obra a las manufacturas complejas y encadenadas de mayor densidad tecnológica.¹¹³ Aquí no debe olvidarse que el intercambio dinámico es el de productos con tecnologías avanzadas y que las economías en desarrollo pueden y de hecho participan en esas cadenas productivas transnacionales. En efecto, con independencia de la bondad de su ubicación en las redes de las empresas transnacionales, las economías en desarrollo exportaron componentes o productos de alta tecnología por 450 millones de dólares en el año 2000, cifra que ya excede a las ventas de productos primarios.

Para poder participar dinámicamente en el comercio internacional de manufacturas con alta densidad tecnológica es necesario desarrollar una industrial local de elevada productividad y que la competitividad no dependa de bajos salarios. Al respecto Domínguez y Brown (2003) —con base en una amplia muestra de empresas no maquiladoras en México— analizaron la diferencia entre el curso de la productividad factorial y laboral manufactureras —con capital local o extranjero— en los noventa. Sus resultados apuntan a que la evolución de la productividad es más dinámica en las empresas con capital extranjero. Punto por demás preocupante es que, además, encontraron que la tasa de crecimiento de la productividad manufacturera en México fue generalmente baja, tanto en empresas nacionales como extranjeras en este lapso.

Más aún, en el caso de México se han desaprovechado muchas de las oportunidades del acceso privilegiado a los mercados de América del Norte del Tratado de Libre Comercio, la proclividad de la industria estadounidense a emigrar (en busca de abaratamiento de costos) o la inclinación de otras empresas transnacionales a usar al país como puente al mercado estadounidense. La falta de inversión en infraestructura moderna (parques industriales y ciudades inteligentes, instituciones de investigación y desarrollo, centros regionales de adiestramiento de la mano de obra, vivienda, servicios) en la zona fronteriza norte, así como la extranjerización de empresas mexicanas, no ha alterado en medida suficiente la distribución regional de la inversión

¹¹² Gradualmente las empresas transnacionales ceden partes crecientes de los procesos manufactureros a los países en desarrollo; más lentamente establecen centros de investigación y desarrollo descentralizados. En la India, por ejemplo, con el gobierno y empresas privadas se desarrollan siete proyectos conjuntos de ese tipo con empresas, como Texas Instruments, Unilever, Daimler-Benz, Lilly y British Aerospace. México ha quedado bastante al margen de tales desarrollos. Otro caso ilustrativo es la alianza estratégica entre IBM, Motorola y Apple con la provincia china de Taiwán a fin de producir una PC con microprocesador de tecnología de punta. (Véase, UNCTAD (1999)).

¹¹³ Se estima que el 55% de las empresas extranjeras tienen gastos de investigación y desarrollo frente al 46% de las nacionales. La diferencia es menor comparada con la cifra de compra de tecnología en paquete (60% de las extranjeras y 26% de las nacionales). Sin embargo la investigación y desarrollo en México no suele tener el ingrediente innovativo propio de países desarrollados.

foránea. Entre 1994 y septiembre de 2002, dos tercios de esta última se localizaron en dos entidades del centro del país, Distrito Federal y el Estado de México. Como se dijo, el cambio de la estrategia de sustitución de importaciones por la de crecimiento hacia afuera, no ha desplazado rápidamente los centros fabriles y de servicios a las costas y las fronteras.

f) Algunas actividades exportadoras

Los apuntamientos previos, sirven de telón de fondo al análisis microeconómico de algunas actividades de importancia a la inversión extranjera directa en México, lo mismo para subrayar los éxitos que los factores limitantes de sus efectos benéficos.

g) La maquila

Uno de los aciertos del comercio exterior mexicano es el de haber desempeñado un papel pionero en la descentralización de las operaciones productivas del Primer Mundo, mediante el fomento del “*out sourcing*” desde hace cuatro décadas. Las maquiladoras se han extendido a muchas entidades federativas dentro del país, así como a países oferentes de mano de obra barata, creando importantes fuentes de empleo y constituyéndose, a veces, en punto de partida de procesos manufactureros más complejos. Así, en los países del sudeste asiático pronto se convirtieron en uno de los puntales de su espectacular desarrollo industrial y exportador. Esos fenómenos, unidos a los aportes innovadores de la informática y la computación, fueron el disparo inicial del reordenamiento espacial de la producción mundial en cadenas interconectadas de fabricación manufacturera, servicios, comercio y financiamiento que dominan hoy, al panorama internacional.

Por supuesto, la liberación del intercambio y de los flujos financieros, fueron otra condición que explica el notabilísimo ascenso de las corrientes de inversión extranjera en el mundo y sobre todo de la ola de fusiones y adquisiciones, característica de buena parte de la década de los noventa, encabezados por las empresas transnacionales.

Además de las determinantes de los procesos de transnacionalización a nivel global, también inciden ciertas políticas nacionales de fomento. En este sentido, hay varios casos de políticas específicas de fomento y desarrollo que modificaron radicalmente el perfil de diversas industrias. Dos ejemplos mayúsculos son la maquiladora y la automotriz en México.

En efecto, hace cuarenta años, el gobierno mexicano estableció el Programa de Industrialización Fronteriza que buscaba atraer la inversión extranjera en una franja de 10 millas en la frontera norte, a fin de crear fuentes de empleo a la mano de obra excedente, aprovechando su baratura con respecto a la estadounidense. En esa zona se permitió el establecimiento de plantas ensambladoras exentas de la tarifa de importación en la internación de insumos importados que luego se reexportaban en productos terminados o semiacabados. No se pretendía

entonces —inercia que prevalece— hacer de la maquila pivote de la industrialización nacional, sino fuente de absorción de mano de obra, en general escasamente calificada.¹¹⁴

Desde luego, México ha recibido amplios beneficios. En su punto máximo (2000) el empleo en las empresas maquiladoras llegó casi a 2,3 millones de trabajadores, y desde 1997 la maquila de servicios cobra fuerza con impacto positivo en la ocupación (véase el cuadro 12). En el período 1990-2000 el número de maquiladoras de exportación se duplica con creces, hasta llegar a 3.590. Entre 1990 y 2000, el valor bruto de la producción subió a más del 18% y el valor agregado casi al 10% por año a precios corrientes (véase el cuadro 13). Las cifras a precios constantes (de 1993) muestran que el crecimiento más intenso de la producción maquiladora se dio a partir de 1994. En efecto, mientras que en 1990-1994 su tasa media de expansión fue de 11,7%, en 1994-2000 se elevó a 18%. Las ventas también han ascendido espectacularmente, ya representan (2001) 58% de las exportaciones de bienes del país o casi dos tercios de las ventas externas de manufacturas. Y si a ello se añaden las de otras empresas beneficiarias del régimen de importación temporal, se llega a más del 80% de las ventas foráneas de toda suerte de productos.¹¹⁵

Cuadro 12

MEXICO: PRODUCCION MAQUILADORA

Año	Total	Manufacturera	Servicios
Miles de millones de pesos de 1993			
1990	50,2	49,5	0,7
1991	52,8	52,1	0,7
1992	60,7	60,0	0,7
1993	68,2	67,3	0,9
1994	87,4	86,4	1,0
1995	107,3	106,4	0,9
1996	132,8	131,6	1,2
1997	156,7	155,2	1,5
1998	189,3	187,3	2,0
1999	226,2	223,5	2,7
2000	278,2	275,2	3,0
2001	264,7	262,4	2,3
Tasa media anual de crecimiento			
1990-2001	16,7	16,7	13,1

Fuente: INEGI.

Las importaciones de las maquiladoras absorben una proporción alta y creciente de las compras de productos manufacturados (40%). Aun así, la maquila genera un superávit sustancial

¹¹⁴ Véase Dutrénit, G. y Vera-Cruz, A. (2002) Rompiendo Paradigmas: Acumulación de Capacidades Tecnológicas en la Maquila de Exportación, mimeo, México.

¹¹⁵ Véase Dussel, E. (2003-a).

con 26.000 millones de dólares en 2001 que enjuga casi dos tercios del enorme déficit (36.000 millones de dólares) del sector manufacturero.

La inversión extranjera ha sido el motor actuante del sector maquilador. Entre 1994 y 2001 se elevó a razón del 9,6% anual, hasta alcanzar un valor acumulado de 17,4 miles de millones de dólares o el 13,6% del total de la inversión directa acumulada en ese período.

Los datos previos ilustran la importancia que ha adquirido la maquila en el sector manufacturero nacional y en la generación de ingresos exportadores. Sin embargo, al propio tiempo ponen de relieve otras realidades. La enorme dependencia macroeconómica de una actividad deficientemente integrada al aparato productivo del país. La suma de consumo intermedio nacional más los salarios sólo llega al 18,9% del valor bruto de la producción y los insumos propios apenas ascienden al 11,3% de su consumo intermedio. Por lo demás, la evolución ascendente de esos indicadores ha sido en extremo pausada: aparentemente se estancan o deterioran entre 1990 y 2001 (véase de nuevo el cuadro 13).

Cuadro 13

PRODUCCIÓN INDUSTRIA MAQUILADORA

	1990	1996	2000	2001	Variación %	Variación %
					1990-2000	2000-2001
	Miles de millones de pesos corrientes					
Producción	39,0	280,8	751,6	718,1	30,9	-4,5
Consumo intermedio total	32,2	250,5	647,6	606,9	31,4	-6,3
Origen importado	29,0	231,5	583,7	538,3	31,4	-7,8
Origen nacional	3,2	19,0	63,9	68,6	31,3	7,4
Valor agregado bruto	6,8	30,3	104,2	111,3	28,2	6,8
Remuneraciones	5,2	23,9	83,2	89,2	28,7	7,2
Salarios	4,1	18,3	65,0	67,0	28,6	3,1
Sueldos	1,1	5,6	20,1	22,2	30,2	10,4
Superávit bruto de operación	1,6	6,4	18,8	22,1	25,1	17,6
	Porcentajes					
Consumo intermedio nacional/ consumo intermedio total	9,9	7,6	9,9	11,3	0 a/	1,1 a/
Consumo intermedio nacional más salarios/ valor bruto de la producción	18,7	13,3	17,1	18,9	-1,6*	1,8 a/

Fuente: INEGI.

a/ Variación de puntos porcentuales.

Aún más importante es el hecho de que la maquila ha crecido principalmente merced al simple acrecentamiento cuantitativo de los recursos de capital y de mano de obra. La evolución de la productividad del trabajo ha sido decepcionante. Entre 1990 y 2001, el índice de productividad del trabajo decreció 5,2 puntos (véase el cuadro 14). Más aún, se observa una tendencia declinante desde 1996. Lo anterior no quiere decir que fuesen nulos los cambios tecnológicos en las maquiladoras, pero sí que los efectos de difusión resultasen muy limitados. Al comienzo se trató de un ensamblaje simple, después se introdujeron sistemas de producción “justo a tiempo”, líneas automatizadas y mayor empleo de personal técnico. En años más recientes, comienzan a surgir algunas empresas dedicadas a trabajos de diseño, investigación o desarrollo que a veces sirven a *clusters* de maquiladoras. Por otra parte, se han generado algunas externalidades, como las que se asocian al hecho de que un buen número de empresas pequeñas y medianas en la frontera norte, se alimentan con personal formado en las maquiladoras.¹¹⁶

Cuadro 14

MEXICO: MAQUILA. PRODUCTIVIDAD
DEL TRABAJO

Índice 1993 = 100

Año	Productividad
1990	100,1
1991	98,0
1992	99,8
1993	100,0
1994	103,7
1995	104,0
1996	103,5
1997	97,6
1998	97,1
1999	96,8
2000	97,6
2001	94,8

Fuente: INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

El empleo creado por las maquiladoras ha evolucionado de modo dinámico, pero la debilidad de las vinculaciones con el resto de la economía hace que su contribución a la difusión tecnológica sea pobre, como el que su aporte directo al mercado de trabajo se limite apenas al 3,3% con escasas repercusiones secundarias. Este es un problema de índole general ya que el conjunto del sector exportador apenas explica el 6,5% del empleo nacional.¹¹⁷

En más de un sentido, el éxito maquilador refleja, más que logros de una política deliberada, la conjunción de una serie de factores en buena medida fortuitos: la cercanía geográfica a los Estados Unidos, la liberación comercial, la celebración posterior del Tratado de

¹¹⁶ Véanse, Carrillo, J. y Hualde, A. (1997); Dutrénit, G. y Vera-Cruz, A. (2002).

¹¹⁷ Véase, Máttar, J. y otros (2002).

Libre Comercio de América del Norte; la necesidad de abatir costos de las empresas extranjeras en los procesos intensivos en mano de obra, la intensificación de la competencia entre empresas transnacionales.¹¹⁸

En rigor, las acciones directas de fomento¹¹⁹ casi se han limitado al otorgamiento de exenciones a los impuestos de importación —incluida la maquinaria y los insumos— y de activos —si son extranjeros—, al impuesto al valor agregado, y rebajas a los gravámenes sobre la renta. Un régimen impositivo similar —hoy en revisión— fue establecido para las empresas beneficiarias del Programa de Importación Temporal para la Exportación (PITEX). Ese programa exonera del Impuesto a la Importación, el Impuesto al Valor Agregado y los gravámenes a la importación de maquinaria y equipo. Junto con la maquila, se cuentan alrededor de 8.000 empresas con el 80% de las exportaciones totales en el año 2000.

En consecuencia, la maquila hace aportaciones fiscales menores. Más aún, el subsidio fiscal otorgado a los trabajadores de esas empresas, originó transferencias (impuestos negativos) por más de 2.000 millones de pesos en el año 2000.¹²⁰ Los esfuerzos por incorporar a la maquila a las bases tributarias ordinarias han tropezado con dificultades. El uso generalizado de precios de transferencia, así como el manejo de maquinaria, equipo o inventarios importados temporalmente (propiedad de las casas matrices en el exterior), han permitido la manipulación de las utilidades generadas en el país y la transferencia de recaudaciones a los fiscos del exterior. Los controles en esta materia han avanzado con extrema cautela (a pesar de las regulaciones de la OECD), ante resistencias de intereses creados que aducen la pérdida de incentivos frente a otros países, el encarecimiento de la mano de obra mexicana o la sobrevaluación del peso. Sin embargo, muchos estudios empíricos señalan la insensibilidad de la inversión extranjera al régimen impositivo. El tamaño de mercado, la disponibilidad de mano de obra educada, la infraestructura, la estabilidad política, son quizás variables más relevantes.¹²¹

Sea como sea, todo ello plantea un serio problema estructural. La maquila y las actividades sustentadas en el programa de importación temporal, esto es, los sectores más importantes y de mayor crecimiento de la estrategia exportadora de la economía, quedan segregados de contribuir a la solución del estrangulamiento de las finanzas públicas. En términos dinámicos hay otra dificultad mayúscula. El régimen tributario vigente aporta incentivos adversos a la incorporación de nuevos eslabones productivos a las operaciones de maquila, por cuanto estos resultarían gravados, mientras su importación está exenta. Por consiguiente, establecer estímulos tributarios comparables en favor de operaciones vinculatorias con el aparato productivo nacional, supondría sacrificios fiscales considerables que acentuarían la ruptura entre producción exportable y recaudaciones tributarias.

La promoción de la inversión extranjera por la vía de la exención o disminución de los gravámenes impositivos al comercio de “*entrepôt*”, puede resultar nociva a la larga. No empuja

¹¹⁸ Véanse, Kim, Ch. (2002), y Yeats, A. (1998).

¹¹⁹ La venta de productos de las maquiladoras al mercado nacional se ha flexibilizado sobre todo con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero las empresas quedan obligadas a cubrir el arancel proporcional en caso de haberlo. (Véase, CEPAL (1996)).

¹²⁰ Véanse, Shatán, R. (2002), y Dussel, E. (2003), *op. cit.*

¹²¹ Véanse, Chang, C. y Cheng, P. (1991); Lucas, R. (1993) y Mintz, J. y Kulkens (1996).

la producción exportable a segmentos de alta tecnología y valor agregado, ni fomenta el desarrollo de servicios, financiamiento e infraestructura de mayor complejidad. Asimismo, el uso generalizado del régimen de importaciones temporales, disuade a los inversionistas extranjeros a abordar producciones más complejas. Por lo demás, los estímulos fiscales actuales se ven cancelados en todo o en parte por las políticas macroeconómicas que aceptan la sobrevaluación más o menos crónica del tipo de cambio real.

No es entonces de extrañar que vayan cristalizando, rigidizándose, relaciones que tienden a especializar al país en operaciones simples de ensamblaje en las cadenas internacionales de producción y comercio, posteriormente difíciles de romper. México tiene cuatro décadas de experiencia en la operación de maquiladoras y 10 años de gozar de las ventajas del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, sin lograr su inserción ascendente en la generación de valores agregados nacionales y en la difusión de las mejoras tecnológicas.

Esa conjunción de fenómenos ha dado lugar a un patrón de comercio primario centrado en transacciones intrafirma de las empresas extranjeras que, además de la maquila, está presente en la industria electrónica y parcialmente en la automotriz. Tal situación asegura un impulso significativo en el volumen exportado, en la captación de inversión extranjera y en el empleo en una primera etapa; pero luego crea escollos de distinta naturaleza: somete al país a la concurrencia con otras zonas de mano de obra barata de nuevo ingreso al comercio internacional y, al propio tiempo, desalienta la elaboración de partes y componentes con mayor contenido de tecnología y generadores de mayor valor agregado. China, la India y otros países comienzan a desplazarnos en el ensamblaje de manufacturas intensivas en mano de obra barata, a la par de incursionar también con éxito en los segmentos de alta tecnología en operaciones distintas al mero ensamblaje.

Por lo demás, México está sujeto a los vaivenes amplificadas del ciclo económico norteamericano sobre los sensibles ingresos de la balanza de pagos. Adviértase a título ilustrativo que el empleo de la maquila cayó 19% en el bienio 2000-2002 y el número de establecimientos en 10%, como resultado de la depresión estadounidense y la competencia de otros productores. Asimismo, las horas trabajadas se reducen en 20% entre marzo de 2001 y febrero de 2003. En correspondencia, la inversión extranjera bajó más de 35% de compararse 2000 con 2002 (véase el cuadro 15).

La dinámica y la misma sobrevivencia del sector maquilador está en riesgo frente a la pasividad de la política económica vigente. La solución sigue siendo la misma: integración nacional y acceso a la fabricación de componentes de mayor densidad tecnológica; desarrollo de proveedores nacionales; ampliación del rango de decisiones empresariales tomadas en el país, compra de insumos, producción, diseño, investigación, entre otros. Escapar del segmento dependiente de la oferta de mano de obra barata resulta cada vez más difícil por haberse ubicado mal el país en la formación de redes transnacionales en proceso avanzado de consolidación; en el terreno macroeconómico habría que mantener un tipo de cambio competitivo, esto es, no sobrevaluado. Al propio tiempo, es indispensable cambiar gradualmente los estímulos otorgados para ofrecer programas *ad-hoc* de entrenamiento de la mano de obra, mejoras sustanciales a la infraestructura física y de servicios, organización de la proveeduría nacional, acceso ampliado al mercado interno, apoyo y participación en programas de investigación y desarrollo.

Cuadro 15

MÉXICO: MAQUILA. PERSONAL OCUPADO E INVERSIÓN EXTRANJERA

Año	Personal ocupado (miles de personas)	Establecimientos activos	Inversión extranjera directa (millones de dólares)
1994	562,3	2 085	894
1995	621,9	2 129	1 366
1996	748,2	2 410	1 417
1997	903,5	2 717	1 680
1998	1 014,0	2 893	2 111
1999	1 143,2	3 297	2 778
2000	1 291,2	3 590	2 983
2001	1 201,6	3 684	2 172
2002	1 081,7	3 251	2 044

Fuente: INEGI y Secretaría de Economía, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

Lo anterior supondría negociar la celebración de alianzas estratégicas entre empresas extranjeras, nacionales y gobierno, comprometiendo los programas mencionados y otros que pudiesen resultar relevantes a cada caso específico. Adviértase que en el mundo globalizado no sólo, priva la competencia descarnada, sino las alianzas cooperativas en la formación de las estructuras transnacionalizadas de producción y generadoras de ciclos permanentes de innovación. En síntesis, el remozamiento de la capacidad de crecer de la industria maquiladora depende de hacerla sujeto de una nueva política industrial.

h) La industria electrónica

El desarrollo de la industria electrónica en Jalisco, fue y es todavía otro de los renglones más dinámicos y esperanzadores de vinculación con el comercio internacional. En el período 1994-2001, la inversión extranjera directa acumulada sumó casi 1.200 millones de dólares con un promedio de 170 millones por año. Las exportaciones crecieron de 1.660 a 10.420 millones entre 1994 y 2000, mientras la ocupación en ese último año llegó a 70.000 personas.¹²²

En esa entidad federativa se ha formado un conglomerado de empresas (más de 350,75 extranjeras) compuestas por grandes consorcios transnacionales, así como algunos abastecedores de partes, servicios y componentes. Las principales actividades productivas están relacionadas con el ensamble y subensamble, la fabricación de dados y matrices, la inyección de plástico. Los alicientes más importantes en la promoción de la inversión derivan de la tarifa externa del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la disponibilidad de mano de obra calificada por las instituciones educativas de Guadalajara y los programas de importación temporal libres de impuestos.

¹²² Véase Dussel, E. y otros (2002-a).

La integración de México a esa red transnacional, ha llevado a la especialización en segmentos de poco valor agregado que requieren de importaciones significativas, liberadas de impuestos. En parte, ello es reflejo de la debilidad de los nexos entre los centros académicos y de investigación con respecto a las necesidades de la industria, incluso en materia de investigación aplicada, adiestramiento de la mano de obra y aprendizaje tecnológico.¹²³ No se han logrado abordar fases más complejas o promisorias en la cadena productiva, lo que se ha conjugado con otros factores adversos hasta provocar el retraimiento de un sector pujante pocos años atrás. Tipos de cambio y tasas de interés desfavorables, competencia de otras regiones abastecedoras de mano de obra calificada y no calificada más barata, así como el receso norteamericano y la sobreoferta mundial de algunos productos, están originando baja en las exportaciones (casi 10% entre 2000 y 2001), reducción del empleo (44% entre 1999 y 2001) y la emigración de algunas de las empresas a países asiáticos.

Tomando al conjunto de la industria electrónica y de equipo eléctrico del país se perciben fenómenos y problemas análogos.¹²⁴ La inversión extranjera acumulada en el período de 1994 a 2002, asciende a la cifra significativa de 12.000 millones de dólares, con un promedio superior a los 1.500 quinientos millones por año y una tasa de crecimiento del 5%. Con todo, los flujos de inversión comienzan a debilitarse sensiblemente con posterioridad. En el 2002, la caída en la transferencia de capital del exterior es del 57% con respecto al año 1999, sobre todo de países distintos a los Estados Unidos (véase el cuadro 16).

La producción creció en la década de los noventas a un ritmo de 23%, el valor agregado y el empleo al 11% anuales. Sin embargo, no se lograron rebasar las operaciones simples de ensamble, como lo demuestra el hecho de que los insumos de origen nacional oscilaron en toda esa década apenas entre el 3% y el 6% del consumo intermedio y que la productividad permaneciese prácticamente estancada..

Los centros de investigación con vinculaciones con la industria son pocos y las empresas transnacionales no suelen establecerlos de mutuo propio en las economías en desarrollo. De otro lado, en el caso de México, apenas comienza a cerrarse la brecha que separa a los centros académicos y de investigación de las demandas de la industria, mientras son magros los apoyos gubernamentales, tanto como el gasto tecnológico de las empresas privadas nacionales.

¹²³ Domínguez y Brown (2003), al evaluar las capacidades tecnológicas de diferentes divisiones manufactureras concluyen que las empresas extranjeras tienen mejor desempeño promedio. La magnitud de la brecha no es necesariamente igual en términos de capacidades tecnológicas específicas. Las diferencias existentes en la instrumentación de políticas integrales de capacitación, así como en la introducción de nuevas tecnologías son pequeñas. Con todo, en general, el análisis muestra que los establecimientos grandes con participación extranjera se caracterizan por desarrollar más armónicamente las distintas tareas de aprendizaje y sus capacidades tecnológicas.

¹²⁴ Las cifras tienen por fuente el INEGI.

Una excepción importante a ese panorama de rezagos, lo constituye el Centro Técnico de México del grupo Delphi,¹²⁵ establecido en Ciudad Juárez. El centro está dedicado al diseño y desarrollo de componentes electrónicos y arneses de la industria automotriz, modificando los procesos y tecnologías disponibles o desarrollando otros nuevos. Se presenta un esfuerzo significativo por descentralizar tareas de investigación y desarrollo. Delphi, usualmente establece vínculos con universidades y centros de investigación como complemento y refuerzo técnico a los proyectos que emprende. Al tratar de hacerlo en México para impulsar proyectos de investigación básica y aplicada no siempre pudieron encontrar contrapartes apropiadas, sea por desconocimiento de los temas, falta de experiencia o costos superiores a los de otros países. Se perdió así, parcialmente, la oportunidad de irradiar externalidades directas en materia de investigación de frontera e indirectas al establecer nexos frescos entre el aparato productivo y el personal científico y técnico del país.

Cuadro 16

MÉXICO: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LA FABRICACIÓN
DE EQUIPO ELÉCTRICO Y ELECTRÓNICO

(Millones de dólares)

Año	Total	Inversión norteamericana	%
1994	707	-	-
1995	1 484	-	-
1996	1 251	-	-
1997	1 254	-	-
1998	1 245	-	-
1999	2 415	1 282	53,1
2000	1 843	1 678	91,1
2001	1 063	892	83,9
2002	1 060	709	76,3
Acumulado 1994-2002	12 324		
Acumulado 1999-2002	6 382	4 661	73,0

Fuente: Secretaría de Economía.

Con todo, la evolución del saldo de la balanza comercial de la industria fue muy favorable al subir de 850 a más de 4.500 millones de dólares en la década de los noventa. De su parte, la distribución geográfica de la inversión extranjera ha favorecido la migración industrial hacia la frontera norte y al occidente del país. Chihuahua, Baja California, Tamaulipas, Nuevo León, Sonora y Jalisco absorben casi el 8,5% de esos flujos entre 1999 y 2002.

La distribución espacial y estructura de la industria electrónica está alterándose radicalmente, frente a la pasividad de las políticas nacionales. No sólo se trata de los efectos del

¹²⁵ El Grupo Delphi es un productor transnacional de componentes electrónicos, sistemas integrados y módulos de tecnología avanzada para la industria automotriz en más de cuarenta países con oficinas matrices en Michigan. Inicialmente era filial de General Motors. (Véanse, Dutrénit, G. y Vera-Cruz, A. (2003) y Carrillo, J. y Lara, A. (2003)).

receso norteamericano reciente. México pierde participación en ese mercado en materia de ventas de televisores y grabadoras, equipo de oficina, máquinas de escribir, mientras China lo gana con substancial rapidez (véase el cuadro 17). Muchos de los productores originales, sobre todo en materia de equipo de cómputo, se convierten en coordinadores y planeadores —más que productores directos— de las redes transnacionales de marcas,¹²⁶ limitándose a establecer los estándares tecnológicos de calidad y precio a ensambladores y fabricantes de partes, conservando las tareas de diseño e investigación y desarrollo. Del otro lado, comienza a florecer el mercado informal o semiformal de ensambladores sin marca, con costos sensiblemente menores; y con la ventaja de ofrecer las configuraciones especiales que demanden los compradores.¹²⁷ Todos esos fenómenos, unidos a un intenso proceso de cambio tecnológico, han ocasionado el desplome de los precios de las máquinas y equipos de cómputo, presiones sobre los proveedores y las utilidades, e impulsos al desarrollo incesante de modelos más avanzados y baratos.

Las cifras anteriores a la par de atestiguar la vulnerabilidad de exportaciones basadas en mano de obra barata —sobre todo frente a los países asiáticos—, sirven de ilustración al enorme potencial de desarrollo de lograrse conjugar las estrategias de las empresas transnacionales con los objetivos de la modernización económica nacional.

En síntesis, se pierde la oportunidad de consolidar un centro dinámico de ingeniería de punta al no promover deliberadamente su evolución hacia formas más avanzadas y estables de integración a las redes productivas transnacionales. Ya el cambio industrial mundial, el alza de costos comparativos y deficiencias en la capacitación de técnicos o de la mano de obra, comienzan a sobrepasar a las ventajas de la localización geográfica de México o la protección de las barreras del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En este sentido convendría reorientar los esquemas de desarrollo seguidos en los últimos 15 años, sustentados esencialmente en las industrias maquiladoras. Se ha generado bastante empleo escasamente calificado, pero las “derramas” de conocimiento (*spillover effects*) han sido importantes sólo para un conjunto pequeño de empresas e instituciones. A esta situación contribuyen varios factores estructurales de la economía de las regiones donde se establecieron las maquiladoras. Entre ellos destacan la falta de una matriz densa de encadenamientos interindustriales entre proveedores locales, fabricantes y exportadores, de una oferta amplia de personal calificado.

En todo caso, la pauta basada de desarrollo con maquiladoras interesadas en el mero acceso a mano de obra barata agota rápidamente sus impulsos dinámicos. Por eso, y a contracorriente del pensamiento convencional, urge diseñar y poner en práctica convenios y paquetes de estímulos a empresas transnacionales —y nacionales— basadas en el aprovechamiento de recursos estratégicos y de fuerza de trabajo calificada.

Tanto las maquiladoras como las empresas locales deben comenzar a competir en productos con mayor valor agregado (UNCTAD 2002 y 2003). Algunos analistas y organismos internacionales suponen como condición necesaria y suficiente la de mejorar el capital humano. Sin embargo, en la

¹²⁶ Véase Dussel, E. (2003 -a), *op.cit.*

¹²⁷ Véase *El Universal* (2002), “Ganan cajas blancas terreno en el mercado de cómputo”, Sección de Innovación del 18 de octubre de 2002.

práctica se requiere del complemento de procesos dinámicos de inversión, del fortalecimiento de las capacidades de innovación y de la flexibilidad de respuesta en la gestión de las empresas.

Todo ello, presupone una estructura institucional que facilite los procesos de cambio (Dútrenit y Vera-cruz 2003) que dista de ser un resultado automático de los procesos de apertura comercial y desregulación. Por el contrario podría argumentarse que dichos procesos han llevado al desmantelamiento de instituciones importantes que habrá necesidad de reemplazar o reconstruir. Ejemplo dramático en este sentido es el de la banca de desarrollo que, en la práctica, ha dejado de cumplir tareas indispensables en la provisión de fondos al desarrollo nacional. Baste señalar que en 2003 por séptimo año consecutivo el otorgamiento de crédito bancario a actividades productivas del sector privado cayó en términos reales.

Como concluyen Dútrenit y Vera-Cruz (2003), la ausencia de una política de intervención pública orientada a la promoción de la innovación y de los encadenamientos locales ha empobrecido las relaciones entre las pequeñas y medianas empresas locales y las maquiladoras de exportación. Las firmas locales raramente logran acceso a procesos efectivos de aprendizaje, sin programas públicos orientados a apoyarlas y estimular su inversión. A diferencia del pasado, contemplar metas más allá de la generación de empleos que se orienten al desarrollo económico y tecnológico local, y por ende al regional. Se trataría de crear un contexto de negocios propicio a constituir redes significativas de proveedores locales de la maquila.¹²⁸

Cuadro 17
MEXICO: PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES
DE LOS ESTADOS UNIDOS
(Porcentajes)

	2000	2002
Televisiones y videograbadoras		
México	36,6	30,5
China	9,3	18,5
Equipo de oficina		
México	6,4	4,5
China	21,0	28,0
Máquinas de escribir		
México	14,3	10,7
China	36,4	38,6
Computadoras		
México	20,3	22,3
China	10,2	9,9
Accesorios computadoras		
México	8,2	8,8
China	12,1	22,3

Fuente: BBV Bancomer (2003), *Informe económico*.

¹²⁸ Una lista específica de medidas de política orientadas a lograr un desarrollo local/regional integral aprovechando las ventajas potenciales —de innovación y otras— de la industria maquiladora se encuentra en Dútrenit y Vera-cruz (2003).

i) La industria automotriz ¹²⁹

El sector automotriz en México, tuvo un auge intenso en la década de los noventas. En el período 1996-2000, el producto automotriz creció a más del 12,5% anual, frente al 7% del conjunto de la industria manufacturera. Las exportaciones se expandieron entre 1990 y 2001 a razón del 13% anual, mientras las importaciones lo hicieron a una tasa aún rápida (20%), dejando un saldo comercial promedio de 8.500 millones de dólares. En dicho período, la producción de automóviles subió alrededor del 10% en promedio anual, a pesar de la crisis del mercado interno de 1994-1995. ¹³⁰ El empleo ascendió al 9% anual —14% desde 1993— y la productividad valor agregado por hombre ocupado al 3%.

El principal sostén de la industria ha estado constituido por las exportaciones sobre todo las destinadas a los Estados Unidos. Las ventas foráneas de vehículos automotores —que ya alcanzan el 60% (2001) de la producción nacional— se han visto grandemente beneficiadas por la celebración del Tratado de Libre Comercio y la inmigración de plantas norteamericanas y de otros países industrializados.

Incuestionablemente aquí ha influido una constelación de factores favorables. De un lado, las transnacionales norteamericanas buscaron mejorar su posición competitiva ante las empresas de Japón y Europa. De otro lado, los productores de esos últimos países tuvieron incentivos para ampliar sus instalaciones. Al efecto, acuden masivamente a México con el objetivo de abastecer al mercado interno liberalizado y satisfacer los requisitos de integración regional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a fin de acceder al mercado estadounidense.

La estrategia de integración mundial de redes productivas de algunas empresas automotrices, no solo ha alentado a las empresas transnacionales a impulsar trabajos de maquila o a establecer plantas armadoras y de componentes en el país, sino también en crear núcleos de investigación y desarrollo, especializados en un rango específico de actividades. Con ese propósito, la General Motors estableció en Ciudad Juárez —y luego vendió— el centro de Delphi-Juárez dedicado a la fabricación de autopartes electrónicas y que servirá a las maquiladoras y a otras instalaciones automotrices. ¹³¹

Por razones distintas, las empresas norteamericanas, europeas y japonesas han acrecentado la inversión comenzando a producir modelos en México, que se colocan en los mercados internacionales, ¹³² y partes o componentes que sirven a redes mundialmente integradas. En ese último sentido, las empresas extranjeras intensifican por igual la fabricación de

¹²⁹ Salvo indicación distinta, los datos de este acápite provienen de INEGI o de la Dirección General de Inversión Extranjera Directa de la Secretaría de Economía.

¹³⁰ Las ventas al mayoreo de unidades crecieron al 12% anual en el período (1996-2001), las destinadas al mercado interno a razón del 23% y las exportadas a casi al 8%. (Véase AMIA (varios números)).

¹³¹ Véase Lara, D. (2000) y Carrillo, I. y Hualde, A. (1997).

¹³² La Volkswagen fabrica en el estado de Puebla más del 50% de los vehículos que coloca en América del Norte, y tiene la exclusiva del modelo Beatle que se vende en diversos mercados internacionales. (Véase Dussel, E. (2000-b), *op.cit.*)

autobuses y camiones, así como la de partes y componentes.¹³³ El empleo total (empleados y obreros) de la rama automotriz creció a razón del 9,3% anual en el quinquenio 1996-2000; la productividad por hombre ocupado al 3,2% y el valor agregado alrededor del 12,6% también por año. Los sueldos y salarios se expandieron 19,3% por año, en tanto que los excedentes o utilidades lo hicieron al 10,3%. La enorme participación histórica de las utilidades en este último rubro del valor agregado, 76% en 1996 y 70% en 2000, permitió alguna redistribución de los ingresos incrementales en favor de empleados y trabajadores, sin restar alicientes a la inversión.

Con todo, más que el efecto de políticas promocionales propias, el intenso proceso de desarrollo de la industria automotriz es respuesta a los apremios competitivos y los incentivos que encaran las empresas transnacionales que no se repiten en otras actividades productivas. La inversión extranjera acumulada en el quinquenio 1996-2001 sumó 7.785,6 miles de millones de dólares, de cuya cantidad la parte destinada a fabricar o ensamblar partes, accesorios y componentes (65%) excedió con creces la asignada a la producción y ensamble directos de automóviles y camiones. Aquí resalta la combinación favorable de los costos mexicanos que contribuyen a explicar los precios nacionales más bajos de los autos compactos con respecto a los de los Estados Unidos.¹³⁴

A pesar de los resultados favorables, acaso se estén desperdiciando todos los beneficios económicos asociados a la industria automotriz, en tanto constituye una de las ventajas comparativas reveladas más importantes de México. En el período 1996-2001, las importaciones subieron más de prisa que las exportaciones, indicando un proceso de deterioro en la capacidad de creación nacional de valor agregado. Más aún, desde este año el arancel de importación queda suprimido en la región del Tratado de Libre Comercio y el segmento de contenido nacional mínimo —29% en la actualidad—, a partir del año próximo será eliminado.

Adviértase, además, que la industria experimenta una profunda reestructuración en la configuración de sus redes transnacionales y en la propiedad, dirección y control de sus principales empresas. Por consiguiente, todavía hay posibilidad de buscar mejoras en la inserción productora y exportadora nacional.

En rigor, el país dispone de condiciones excepcionales para facilitar la migración de la producción automotriz de los Estados Unidos y de otros países industrializados. A las tendencias a descentralizar el “*out sourcing*” o la producción transnacional a países de costos comparativos inferiores —como México—, se añaden, la proximidad geográfica al mercado norteamericano y las reglas de contenido regional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la disponibilidad de mano de obra entrenada, y una larga experiencia asociativa con inversionistas foráneos.

Los capitales nacionales han cedido el terreno a los productores extranjeros —como socios o productores—, en la industria terminal y en la de autopartes, aunque las redes internas de distribución sigan mayoritariamente en manos de empresas propias. La venta de la participación

¹³³ Entre 1990 y 2001 las exportaciones mexicanas de autobuses y camiones, crecieron más del 50% por año, y las de partes y componentes al 26% también anual.

¹³⁴ Véase, Kearney, A. (2003 -b).

mexicana en Chrysler y la quiebra de Dina —incapaz de competir en el financiamiento de compradores—, el principal fabricante nacional de autobuses y camiones, así lo atestiguan.

De otro lado, existen algunos problemas. Persiste la escasez de productores nacionales de refacciones y componentes limitativa del grado de integración nacional del sector, por ausencia de políticas promocionales adecuadas y quizás también por la frecuente sobrevaluación del tipo de cambio.¹³⁵ Asimismo, la unificación de los ciclos económicos de México y los Estados Unidos, hace que la industria automotriz haya de enfrentar oscilaciones intensificadas en el futuro. Antes, la depresión de un mercado, conducía al desplazamiento de las ventas al otro, como ocurrió durante la crisis mexicana de 1995. La reciente recesión simultánea de ambos países, ha sido en parte compensada por la baja en las tasas de interés y esquemas especiales de financiamiento que difícilmente podrían sostenerse indefinidamente.

También es previsible que el mercado nacional experimente alguna dislocación cuando termine el período de transición del Tratado de Libre Comercio y se libere la importación de vehículos usados. En consecuencia, convendría seguir con atención y modular las políticas en función de esos problemas y del cambio tecnológico que se avecina en cuanto a la fabricación de vehículos menos contaminantes y con bases energéticas distintas.

j) El turismo

Variados factores influyen en el comportamiento de la actividad económica asociada al turismo. En primer término se trata de un sector relativamente maduro y de alta densidad de capital, hechos que hacen arduo alcanzar tasas de crecimiento sobresalientes. En segundo término, el turismo constituye un caso avanzado de la transformación de los consorcios internacionales en empresas virtuales. Más y más dejan de producir directamente servicios al cliente para descentralizarlos a socios o franquiciatarios, conservando las funciones técnicas, administrativas y financieras, fijando los estándares de calidad, a la par de controlar la demanda a través de los sistemas de reservaciones, integración de paquetes de actividades diversificadas, incluidos transporte, diversiones, excursiones e itinerarios de visita a diversos lugares. A través de contratos de *“joint venture”*, de administración, de licencias o de *“out-sourcing”*, las cadenas internacionales frecuentemente dejan de realizar el esfuerzo principal de formación de capital a cargo de los inversionistas locales.

Por último el fomento gubernamental ha declinado sustancialmente y está lejos del impulso masivo a la creación de grandes centros de atracción y de su infraestructura, como Cancún, Ixtapa, Huatulco o Los Cabos, que tuvieron lugar en la década de los setentas y parcialmente en los ochentas. Asimismo, los créditos otorgados por el Fondo Nacional de Fomento al Turismo se han debilitado sustancialmente. Entre 1993 y 2000 el financiamiento en

¹³⁵ Otro problema ha sido que sólo los grandes fabricantes nacionales de partes o con participación extranjera han logrado entrar al primer nivel de proveedores (proveedores directos) Sin embargo, el proceso se debilita en el segundo anillo y sucesivamente. Los proveedores internacionales realizan algunas actividades de apoyo hacia los proveedores de segundo nivel como la información sobre cambios tecnológicos, actividades de control de calidad y el desarrollo de productos, pero la realidad es que las relaciones de cooperación son limitadas.

pesos aprobado por ese organismo ha caído de 227 millones hasta desaparecer, mientras el otorgado en dólares ha fluctuado acusadamente, pero tiende por igual a reducirse. Por consiguiente, la llamada inversión asociada o generada con ese esfuerzo promocional, cae varias veces, si se compara el bienio 1999-2000 con el año de 1996.¹³⁶ Un fenómeno análogo ocurre con la canalización de recursos financieros por parte del Banco Nacional de Comercio Exterior. El monto de sus créditos al turismo se reduce casi en 50% al pasar de 533 a 270 millones de dólares corrientes ente 1995 y 2000. Si el fenómeno se examina del lado del crédito concedido por la banca comercial a hoteles y restaurantes se encuentra una caída de 44% en pesos corrientes y de 79% a precios de 1993, en el período 1995-2001.

De nueva cuenta aquí, las restricciones al gasto público y la necesidad de enjugar los déficit de la balanza de pagos —por la vía de reducir la expansión de la economía—, crea un conocido círculo vicioso: la incapacidad de promover las exportaciones de bienes y servicios por razones presupuestarias, impiden el alivio del estrangulamiento externo y reducen todavía más los márgenes gubernamentales de maniobra.

Por lo demás la inversión extranjera no ha reemplazado —y acaso sólo podría hacerlo parcialmente— el esfuerzo promotor y la planeación del Estado. La inversión extranjera en restaurantes y hoteles entre 1994 y marzo de 2001, apenas suma el 2,3% de los flujos totales de capital directo foráneo acumulados en ese período y una fracción de los mismos se ha canalizado a adquirir y mejorar instalaciones existentes.¹³⁷ Otro indicador, el de la inversión en actividades relacionadas con el turismo —que incluye toda suerte de actividades desde hotelera y transporte, hasta servicios de espectáculos deportivos— señala que los flujos acumulados entre 1994 y 2002, representaron el 2,7% de la inversión extranjera directa total y que los montos recibidos en el 2002 sólo alcanzan el 35% de las cifras de 1994.¹³⁸ Asimismo, tiene lugar una enorme concentración geográfica, como lo demuestra el hecho de que dos tercios de las empresas con participación extranjera se localizan en la ciudad de México, Quintana Roo y Baja California Sur, con descuido de innumerables localizaciones con buen potencial turístico.

Con todo, conviene advertir que la participación foránea en el manejo del turismo no necesariamente se cristaliza en inversiones frescas. Como se dijo, buena parte de la incorporación a las cadenas hoteleras transnacionales se realiza a través de contratos donde buena parte de la formación primaria de capital queda a cargo de los socios vernáculos.¹³⁹ Hoy por hoy, influye negativamente, además, la depresión de la economía estadounidense, los temores creados por la multiplicación de actos terroristas en el mundo y los controles fronterizos de respuesta.

A escala microeconómica subsisten cuellos de botella en la integración de los sistemas nacionales de reservaciones, transporte, hotelería y servicios complementarios, en comparación con otros países y cadenas internacionalizadas. Al propio tiempo, la oferta y precios del transporte aéreo nacional reconocen claras deficiencias competitivas. Ello está aunado a la pobreza de las campañas publicitarias y programas de promoción externa y sobre todo de la

¹³⁶ Véase Secretaría de Turismo (2001), cuadro 14.7, p. 436.

¹³⁷ Véanse, Revista de Comercio Exterior y Secretaría de Economía (2002), *op.cit.*, p. 53.

¹³⁸ Véase, Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera (2002).

¹³⁹ Esos contratos asociativos generalmente, ceden el manejo operativo y la dirección, la contraloría y la capacitación del personal.

planeación interna. Debe advertirse que la retracción de FONATUR en tareas de identificación de nuevos centros turísticos y en su programación de largo plazo, puede originar desórdenes y costos ecológicos al desarrollo de la Costa Maya y otros lugares, donde se concentra, actualmente, la inversión hotelera. En Acapulco y otros destinos turísticos, la neutralidad de las políticas públicas ha permitido el comienzo del ciclo de degradación de la calidad de los servicios que se traduce en reducción de ingresos y deterioro ulterior de los mismos. Y eso mismo debilita los incentivos a la captación de inversión foránea fresca.

El receso de la economía mexicana de los dos últimos años, ya debilita la demanda del turismo nacional que había compensado parcialmente la disminución del gasto de los visitantes extranjeros. Además, las tendencias persistentes a la sobrevaluación del peso y sobre todo el clima de inseguridad que afecta a muchos de los principales destinos turísticos del país, está aminorando los flujos de turismo extranjero.

El producto del turismo medido a precios constantes entre 1993 y 2000 se ha expandido a una tasa moderada del 2,3%, inferior a la del conjunto de la economía 3,8%, por tanto su participación en el valor agregado nacional ha caído del 8,1% al 7,4%, mientras la productividad por hombre ocupado crece apenas al 1% anual y los empleos al 1,2% también anual.¹⁴⁰ El número de cuartos de hotel —significativos en el proceso de formación del capital turístico—, apenas se expandió en el mismo período, a una tasa media del 2,6% anual.

Surgen de todo lo anterior motivos de incertidumbre en torno al intento nacional de impulsar a los sectores exportadores de servicios. Más aún, la fase descendente del turismo claramente nace desde 1996. En efecto entre ese año y el 2000, los ingresos del turismo extranjero se contraen a razón del 4,9% anual, comparados apenas por los del turismo interno o nacional que suben 5,2% por año¹⁴¹ y la tendencia declinante o al estancamiento se prolonga hasta la fecha. No sólo se trata, en consecuencia, de los efectos de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 —que ciertamente ahondan la caída mencionada—,¹⁴² sino de otros problemas de fondo que vienen segando una importantísima fuente de divisas.

Las tendencias descritas llevan a la reducción de los saldos positivos de la cuenta externa del turismo. A partir de 1996, el aporte neto de divisas ha pasado de 2.474 a 856,6 (2000) millones de dólares de 1993, con una caída media del 30% cada año. Aquí se han conjugado otros dos hechos: uno, el gasto de los turistas mexicanos en el exterior ha crecido con rapidez 6,3%

¹⁴⁰ Las cifras a precios corrientes de la Secretaría de Turismo estiman estancado el producto turístico en el mismo período 1993-2000, en 8,3% del total nacional. (Véase, Secretaría de Turismo (2002)).

¹⁴¹ Conforme a la Secretaría de Turismo, el consumo de bienes y servicios nacionales del año 2000 por el turismo interno representa el 84% del total, correspondiendo al turismo receptivo el 13% y el resto al turismo de mexicanos al exterior. (Véase, Secretaría de Turismo (2002)).

¹⁴² Los indicadores disponibles confirman esa apreciación. De compararse el período de enero-agosto de 2001 con el mismo período de 2002, caen el número de visitantes extranjeros 5.6% —1.8% en el turismo fronterizo y 9,1% en el resto del país—, el gasto 3.8%, los vuelos regulares 2.9%, los charter 20,4%, la ocupación hotelera 3.9% (y la de playa 5.3%). En el año 2001 se recibieron 19,8% millones de turistas, 4% menos que el año precedente.

anual;¹⁴³ el otro, la composición del consumo intermedio del turismo se altera: la parte importada sube del 20,5% al 25,9% del total, también entre 1996 y 2000.¹⁴⁴ Ambos fenómenos son alentados por la sobrevaluación del peso que encarece paulatinamente los bienes y servicios nacionales en relación con los ofrecidos por otros países, así como por la ausencia de políticas dirigidas sea a acrecentar el valor agregado de las exportaciones o la calidad de los servicios, la infraestructura y la formación de capital en las actividades estratégicas de la economía.

Es difícil anticipar el desempeño de la inversión extranjera en hotelería. La evolución incierta de la economía de los Estados Unidos, el terrorismo, los problemas financieros de las compañías aéreas y los fenómenos de inseguridad en México, hacen prever una evolución desfavorable, pausada o vertida a la celebración de contratos de asociación o a la adquisición de cadenas nacionales con mercado asegurado. Son limitadas las políticas comprometidas en resolver los estrangulamientos y las necesidades de planeación estratégica de las actividades turísticas o en alentar inversiones directas y complementarias. Los enfoques prevalecientes abogan por soluciones parciales y hasta riesgosas. Así, se busca impulsar el programa de la “escalera náutica” para abrigar yates extranjeros en la costa del Pacífico Norte, o suprimir la vieja prohibición a los casinos y juegos de azar que, además de inconvenientes conocidos, alentarán la extranjerización de las redes hoteleras nacionales, quizás, con poco impacto en la creación neta de empleos.

Hace falta planeación a fondo y renovar o liberar la acción de las instituciones promotoras que modernizaron el turismo nacional y crearon los instrumentos de política para lograrlo en el pasado. Como lo ejemplifica el caso del municipio de Calvía en las Islas Baleares, con un programa ambicioso de renovación de un pequeño centro (145 kilómetros cuadrados) —que ya recibe a 1,7 millones de turistas anuales—, hay que conjugar armónicamente las fuerzas del mercado con el ordenamiento económico espacial, ambiental y de servicios a cargo de los gobiernos.¹⁴⁵

5. Apuntamientos finales

a) La balanza de pagos

i) Consideraciones generales. El comercio mundial ha cambiado de naturaleza, así como la producción subyacente desde que se formuló la teoría del mercado de Adam Smith y David Ricardo con sus soluciones óptimas y únicas. En primer término, los rendimientos decrecientes de la producción, propios de la agricultura, en vez de la regla general son cada vez más la excepción. Hoy, las ventajas comparativas dependen menos de la dotación de recursos naturales y mucho más de la innovación tecnológica y de la producción que la voluntad de los países decidan impulsar. Tal hecho, junto al predominio de las economías de escala y de las sinergias asociadas a la amplitud y diversidad de las operaciones (*economies of scope*), abren la

¹⁴³ El número de turistas nacionales que visitan el exterior entre agosto de 2000 y agosto de 2001, se expandió a la respetable tasa del 13.5% y su gasto creció aún más, 28,6%.

¹⁴⁴ El saldo del turismo en la balanza de pagos se comprimió 3.5% entre 2000 y 2001.

¹⁴⁵ Véase, Secretaría de Turismo (2001).

puerta a soluciones múltiples, no únicas, en la especialización de los países en el comercio internacional.

En igual sentido influye el hecho de que la competencia no tiene efecto en un mundo de pequeños oferentes, donde los costos e inversiones de entrada son reducidos. Por el contrario, los capitales humanos, financieros y de organización necesarias suelen ser enormes, como es fácil comprobar en industrias como la de telecomunicaciones, la aeronáutica o la electrónica.¹⁴⁶

En consecuencia, la competencia mundial es oligopolística entre grandes consorcios que dominan el esfuerzo mundial en materia de investigación y desarrollo. Ese mismo hecho determina que una fracción creciente del intercambio entre países no se lleve a cabo a través de transacciones propiamente de mercado, sino como decisiones jerárquicas entre filiales y matrices de las propias empresas transnacionales.

El análisis de esos fenómenos lleva a conclusiones inescapables por más que contraríen las tesis económicas en boga o los del nacionalismo político. Los sistemas económicos de los países son cada día más interdependientes, con modelos económicos y estructuras institucionales convergentes. El intercambio mundial, sobre todo el más dinámico, no resulta del juego de la competencia de una multitud de pequeños productores y demandantes, sino de las estrategias de los grandes consorcios transnacionales. El poder de los gobiernos en la economía internacional se comparte con poderosos actores privados, con quienes los países en desarrollo están obligados a interactuar para que sus políticas resulten en algún grado eficaces. El regionalismo, que pudiera dividir al mundo en bloques, avanza y es otra expresión parcial de los intereses contrapuestos de la competencia oligopolística, adversaria del multilateralismo preconizado por la Organización Mundial del Comercio. Los acuerdos cooperativos pueden resultar operantes porque está en el interés de las empresas transnacionales celebrar alianzas que refuercen su posición oligopolística, hagan fructificar sus inversiones, aporten estabilidad a sus cadenas productivas, abran accesos a factores escasos o baratos o consoliden mercados.

Con harta frecuencia, las concepciones estratégicas nacionales no incorporan las implicaciones de esas mudanzas de la economía internacional. La conducción de las políticas comerciales, de inversiones extranjeras siguen siendo fieles a nociones del pasado, como si el mercado todo lo abarcara y todo lo resolviera y como si las grandes empresas transnacionales no estuviesen presentes ni existiesen preferencias dentro de las áreas de integración. En consecuencia, el comercio y las inversiones extranjeras no siempre contribuyen a elevar el bienestar general del mundo, con frecuencia resultan en juegos de suma cero, en que los beneficios de unos resultan contrarrestados por los perjuicios de otros. De otro lado, traen consigo cesión obligada de soberanía económica que violentan escrúpulos nacionalistas y complican las respuestas de los gobiernos a las demandas democráticas de sus ciudadanos. Aún así, ese es el mundo real de la competencia global, en que habrán de vivir y adaptarse los países periféricos.

ii) Apreciaciones puntuales. Vista en conjunto, la balanza de pagos de México comienza a reflejar desajustes limitativos de las tasas asequibles de crecimiento y una

¹⁴⁶ Véase, Gomory, R. y Baumol, W. (2000).

dependencia creciente de la inversión extranjera directa. Esta última, ha inducido cambios positivos, pero está lejos de optimizar su contribución al desarrollo nacional.

Como efecto de la globalización, el comercio exterior mexicano ha crecido explosivamente. Entre 1993 y 2002, las exportaciones de bienes se triplican al pasar de 51,9 a 160,7 miles de millones de dólares. A su vez, las importaciones ascienden verticalmente de 65,4 a 168,7 miles de millones. Con todo, el estrangulamiento externo, típico del viejo modelo de sustitución de importaciones, lejos de resolverse sigue presente. En 1993, se registró un déficit en el intercambio de mercancías de 13,5 miles de millones de dólares y otro en la cuenta corriente de la balanza de pagos de 23,5 miles de millones (3,4% y 5,8% del producto, respectivamente). Después de la devaluación y crisis cambiarias de 1995, cuando casi desaparecen ambos desequilibrios, vuelven a cobrar fuerza hasta alcanzar cifras de 9,7 y 18 miles de millones de dólares, respectivamente en 2001 y de 14.000 millones en 2002 pese al receso económico.¹⁴⁷

La elasticidad-ingreso de las compras externas ya se sitúa entre 3 y 3,5, significando que los aumentos en el producto se ven amplificados porcentualmente por esos múltiplos en las compras externas.¹⁴⁸ Por consiguiente una hipótesis de crecimiento alta del orden del 9% anual en las exportaciones, sólo permitiría ascensos sostenidos del producto no mayores del 3%. Como esta última tasa se rebasó en el periodo 1996-2000, los déficit comerciales y de pagos han reaparecido, obligando a la implantación de políticas recesivas —que se suman a las consecuencias de la depresión norteamericana— a fin de sostener el tipo de cambio y la política antiinflacionaria. Además, comienza a observarse cierta rigidez en la balanza de pagos, manifiesta en déficit comerciales de bienes y servicios altos, a pesar del receso de los dos últimos años y del ascenso de los precios del petróleo.¹⁴⁹

La tensión entre el manejo macroeconómico, centrado en la estabilidad de precios, y la política microeconómica de adaptación a la apertura externa ha estado presente. La sobrevaluación más o menos sistemática del tipo de cambio entre devaluaciones y el sostenimiento de altas tasas reales de interés, elevan los costos de la producción y constriñen su competitividad, a la vez que crea desincentivos a la profundización del contenido nacional de las exportaciones.¹⁵⁰ Visto más de cerca, las devaluaciones han puesto de manifiesto la capacidad de reacción del sistema productivo nacional para sustituir importaciones encarecidas e incluso para impulsar ventas al exterior. La balanza comercial arrojó saldos positivos entre 1982 y 1989, alentada por la subvaluación del tipo de cambio, así como por la necesidad de servir la deuda externa, cuando la crisis del endeudamiento latinoamericano había cercenado las entradas netas

¹⁴⁷ Guerrero de Lizardi en torno a este problema señala que la elasticidad-ingreso de las exportaciones subió menos que la de las importaciones de compararse los periodos 1940-1981 y 1982-2000, poniendo de relieve una seria falla de la política económica. (Véase, Guerrero de Lizardi, C. (2003)).

¹⁴⁸ Véase, Moreno-Brid, J. (2002).

¹⁴⁹ Véase, Guerrero de Lizardi, C. (2003).

¹⁵⁰ En la década de los ochenta, las exportaciones de manufacturas crecieron rápidamente impulsadas por la devaluación de 1982-83 y la crisis del mercado interno. A comienzos de los años noventa siguieron expandiéndose, a una tasa decreciente por efecto de la sobrevaluación del tipo de cambio, para luego resurgir impulsadas por la depreciación del peso y la depresión del mercado interno de 1995.

de capitales. En sentido inverso, la sobrevaluación cambiaria que se inicia en 1990, lleva a limitar exportaciones y a fomentar importaciones hasta alcanzar un déficit comercial y de servicios no factoriales de más de 21.000 millones de dólares en 1994, y un desajuste de cuenta corriente cercano a los 30.000 millones. La devaluación de 1994-1995 crea de nuevo las condiciones para corregir el desajuste externo provocando excedentes comerciales que se prolongan hasta 1997. A partir de ahí la sobrevaluación cambiaria comienza a erosionar otra vez las cuentas externas hasta provocar déficit comerciales entre 8.000 y 10.000 millones en el siguiente trienio (véase el cuadro 18).

Cuadro 18

MEXICO: COMERCIO EXTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS

(Miles de millones de dólares)

	Bienes			Servicios a/			Saldo de bienes y servicios
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo	
1982	21,2	14,4	6,8	4,9	5,4	-0,5	6,2
1983	22,3	8,6	13,7	4,9	4,1	0,8	14,5
1985	21,6	13,2	8,4	6,0	5,3	0,7	9,1
1988	30,7	-28,1	2,6	6,1	-6,1	0	2,6
1990	40,7	-41,6	-0,4	8,1	-10,3	2,2	-3,1
1993	51,9	-65,4	-13,5	9,5	-12,1	-2,6	-16,1
1995	79,5	-72,5	7,0	9,7	-9,0	0,7	7,8
1996	96,0	-89,5	6,5	10,6	-10,2	0,4	6,9
2000	166,5	174,5	-8,0	13,7	-16,0	-2,3	-10,3
2001	158,6	168,3	-9,7	12,7	-16,2	-3,5	-13,3
2002	160,7	168,7	-8,0	12,6	-16,7	-4,1	-12,1

Fuente: CEPAL.

a/ Servicios no factoriales.

Por último, cabría mencionar como elemento coadyuvante la pasividad de las políticas y la ausencia de programas de reconversión productiva, el desmantelamiento de las instituciones y bancos de desarrollo. Esos hechos, de vieja y nueva data, han otorgado plena libertad de acción a las empresas transnacionales a la par de desperdiciar su potencial de beneficios en la modernización e integración del aparato productivo nacional, de situar en posición de desventaja a los productores nacionales, así como insertar de modo imperfecto al país en los mercados mundiales.

A escala más desagregada se observa deterioro o pérdida de dinamismo en las principales actividades vinculadas al intercambio exterior y la globalización. La agricultura y la pesca que tradicionalmente —hasta la década de los ochenta— arrojaban superávit comercial, desde 1996 registran déficit —1.600 millones de dólares en 2002— que seguramente se acrecentará al

terminar los períodos de transición a la libre importación de productos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En el caso de las manufacturas se advierte una situación aún más grave. Los déficit comerciales llegaron a 19.000 millones de dólares en 1993, después casi desaparecieron en el bienio 1995-1996 —por efecto de la devaluación—, en años más recientes han vuelto a subir explosivamente hasta situarse en 17,4 miles de millones de dólares (2002). Más aún, si se deduce el efecto compensador de la maquila, esos desequilibrios exceden los 36.000 millones de dólares anuales (2002). Aquí la forma y los tiempos de hacer la apertura externa, incuestionablemente, han creado oportunidades exportadoras, pero al mismo tiempo han empobrecido los nexos interindustriales y empresas, cuya destrucción explica las tendencias a las crisis cambiarias y topes infranqueables al crecimiento de la economía nacional. En su mayoría, las exportaciones de manufacturas están articuladas en cadenas transnacionales, lo cual no sólo puede restringir el aprovechamiento nacional de las economías de escala, sino dificultar la integración de vínculos productivos hacia el interior del país. A mayor abundamiento, los problemas reseñados en actividades exportadoras claves (maquila, productos eléctricos y electrónicos, equipo de transporte), acentúan la incertidumbre sobre la evolución futura de la fracción más importante de las exportaciones nacionales.

Por lo que se refiere a las industrias extractivas, las exportaciones de cobre, concentrados de zinc, azufre y otros productos, están estancadas o declinan si se toma como referencia a 1993. Las ventas foráneas de petróleo, con grandes oscilaciones propias de la volatilidad de los mercados internacionales, constituyen el renglón más significativo de este segmento de la actividad productiva.

De su lado, las importaciones se expanden con velocidad; entre 1993 y 2001 han crecido de 390 a 1.581 millones de dólares (19% de incremento anual), como resultado principal de las compras de gas y productos petrolíferos. Las restricciones macroeconómicas a la inversión de Pemex están en la raíz de un fenómeno que parecería inexplicable en un país rico en recursos energéticos. Aun así, el saldo positivo de la balanza comercial de las industrias extractivas oscila alrededor de los 10.000 millones de dólares anuales por el peso de las exportaciones de crudos.

Los saldos de los servicios no factoriales (principalmente turismo y transporte) relatan una historia semejante a la de las manufacturas. Después de alcanzar cifras negativas considerables en 1993 (2.500 millones de dólares), se equilibran en 1996 (38 millones) para luego ascender verticalmente hasta alcanzar un déficit de 4.000 millones en 2002. La evolución descrita está dominada primordialmente por el comportamiento disparate de las corrientes de turismo interno y externo, y por el saldo de los servicios de transporte.

Los ingresos y egresos factoriales —primordialmente intereses y dividendos— han pasado de 11.000 a 12.300 millones de dólares en el período 1993-2002, es decir, a una tasa media del 2,5%, como resultado neto de tendencias encontradas: la baja de las tasas internacionales de interés *versus* el acrecentamiento de los flujos de dividendos. El saldo acumulado de esas salidas asciende a cerca de 157.000 millones de dólares en el período 1990-2002 que sumado al déficit en la balanza de mercancías y servicios netos de transferencias, arroja un desajuste acumulado en cuenta corriente de 193.000 millones de dólares.

En suma, en el comercio de bienes y servicios los saldos más favorables están asociados a las actividades petroleras y la maquila. Hay otro renglón positivo, el de las transferencias, compuestas principalmente por las remesas de trabajadores mexicanos en el exterior. Los ingresos por este concepto vienen expandiéndose con rapidez (12,5% anual) entre 1993 y 2002, hasta alcanzar más de 10.000 millones y montos acumulados de 68.000 millones.

Visto el intercambio de bienes por zonas geográficas se encuentran resultados sorprendentes que ponen de relieve un panorama de aciertos y debilidades en la política comercial del país (véase el cuadro 19). En 2002, el déficit en la balanza de bienes ascendió a 8.000 millones de dólares, casi 60% inferior al de 1993. Las transacciones con los otros miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte arrojan un superávit mayúsculo de casi 35.000 millones de dólares. Pero esos excedentes se disipan hasta volverse negativos principalmente en el comercio con la Unión Europea, Japón, los tigres asiáticos y otros países, que arrojó un déficit mayúsculo de 43.000 millones de dólares en 2002.

Cuadro 19

MÉXICO: COMERCIO EXTERIOR DE BIENES POR ZONAS GEOGRÁFICAS

(Miles de millones de dólares)

	1993			2002		
	Exportaciones	Importaciones	Saldo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Total	51,9	65,4	-13,5	160,7	168,7	-8,0
TLCAN	44,6	47,6	-3,0	145,8	111,0	34,8
Estados Unidos	43,1	46,5	-3,4	143,0	106,6	36,4
Canadá	1,5	1,1	0,4	2,8	4,4	-1,7
América Latina	3,1	2,5	0,6	6,5	6,7	-0,2
Unión Europea	2,7	7,7	-5,0	5,2	16,6	-11,4
Japón	0,7	3,4	-2,7	0,5	9,4	-8,9
Resto del Mundo	0,8	4,1	-3,3	2,7	25,0	-22,3

Fuente: CEPAL (varios números) *México, Evolución Económica*, México.

Cuadro 20

MEXICO: SALDO DE LA BALANZA COMERCIAL POR REGIONES Y PAISES

(Miles de millones de dólares)

País	Anual	Enero-Mayo	
Total	-8,0	-2,7	-1,4
América del Norte	34,8	13,7	15,6
Estados Unidos	36,5	14,4	16,0
Centroamérica	1,1	0,5	0,4
América del Sur	-3,0	-0,9	-1,7
Brasil	-2,1	-0,7	-1,1
Europa	-12,8	-5,1	-5,5
Unión Europea	-11,4	-4,6	-5,0
Asia	-28,9	-11,2	-10,9
China	-5,8	-2,0	-2,9
Japón	-8,9	-3,8	-2,8
Corea	-3,7	-1,5	-1,5
Provincia china de Taiwán	-4,0	-1,6	-1,0

Fuente: Banco de México.

Las exportaciones a los Estados Unidos y Canadá han crecido a razón del 14% en dólares corrientes, mientras las importaciones lo han hecho al 10% anual, arrojando saldos que evolucionan de 3.000 millones de dólares negativos a la cifra positiva mencionada (35.000 millones) entre 1993 y 2002. El intercambio con América Latina de arrojar pequeños saldos positivos ahora tiene el signo inverso, principalmente debido a los acuerdos recientes con Brasil.

Como fue señalado un problema serio de la apertura se relaciona con el comercio con otras naciones desarrolladas y con otros países emergentes. Las exportaciones a la Unión Europea, Japón, China y los tigres asiáticos se duplicaron en ese mismo período, pero las compras subieron 2,7 veces hasta generar el enorme déficit citado.

México se ha convertido en consumidor importante de productos fabricados en el exterior, particularmente de países no miembros del TLCAN o en puente de acceso al mercado norteamericano; también ha desempeñado la función de transferir al mundo sin retener para sí, una parte significativa de los impulsos de la prosperidad norteamericana de la década de los noventa.¹⁵¹

Comercio e inversión extranjera directa han quedado íntimamente entrelazados por las estrategias de las empresas transnacionales frente a la neutralidad de las políticas nacionales. Incuestionablemente la proximidad geográfica, las preferencias arancelarias del TLCAN y el flujo de inversiones norteamericanas explican el florecimiento inicial de nuevos polos de la

¹⁵¹ En parte como reflejo del convenio de libre comercio, los saldos deficitarios del comercio con la Unión Europea han crecido a la elevada tasa del 16% anual entre 1999 y 2002. De su lado, el desajuste con China ya asciende a cerca de 5.000 millones de dólares y en 2.000 millones el de Brasil.

exportación mexicana, y la generación de excedentes importantes que luego se usan en adquirir bienes y servicios en otras partes del mundo, sin impulsar a los productores nacionales. La inversión extranjera originada en Asia y en menor medida en Europa más que equilibrar las corrientes del intercambio con México, procuran el acceso del mercado nacional o el norteamericano, como se infiere del ascenso de los saldos comerciales negativos.

Las experiencias mexicanas parecen refutar el supuesto de que la simple libertad comercial y financiera basta para lograr una inserción sana y dinámica en los mercados globalizados. La convergencia de los objetivos nacionales con las metas de las empresas inversoras del exterior, exige de políticas comerciales e industriales que desemboquen en alianzas de beneficio mutuo. Necesidad análoga se presenta en relación con el comercio con los Estados Unidos. Aquí hace falta afianzar acuerdos que faciliten sea el “*up grading*” de las maquiladoras y de otras operaciones de ensamblaje o que lleven a formar nuevos polos exportadores con mayor grado de integración al resto de la economía nacional. La íntima relación entre ese país y México casi lleva a la conclusión de impulsar un proceso gradual de fusión de ambas economías que vaya más allá de la eliminación de fronteras al comercio y los movimientos de capitales.

Las tendencias del comercio, influidas por la neutralidad de las políticas nacionales, expresan la vulnerabilidad de la inserción mexicana en el comercio exterior y el que la inversión extranjera no hubiese desempeñado papel decisivo en la solución del estrangulamiento secular de pagos externos, pese al considerable flujo de ahorros foráneos.

En efecto, durante el período 1990-2001, México recibió alrededor de 212-220 miles de millones de dólares por entradas totales de capitales que contrastan marcadamente con las entradas de la década de los ochentas que sólo ascendieron a 16.000 millones de dólares. De esa cantidad aproximadamente el 55% estuvo constituido por inversión extranjera directa. Sin duda alguna, la apertura de fronteras y la liberación financiera han provocado una extraordinaria afluencia de ahorro e inversiones. Y, sin embargo, las limitantes de la balanza de pagos, siguen impidiendo alcanzar tasas estables de crecimiento de la economía —5% o 6% anual—, sin nuevas crisis cambiario-financieras.

b) Inversión extranjera y economía

i) Consideraciones generales. Como se reseñó en materia de la balanza de pagos, el impacto de la inversión extranjera ha sido positivo aunque insuficiente para avanzar con pie firme en suprimir los escollos estructurales de la economía mexicana. El *laissez-faire* no ha bastado para hacer fructificar todos los beneficios potenciales del ingreso de las empresas transnacionales al ámbito nacional. Al parecer se ha confiado demasiado en la mano invisible del mercado en resolver prontamente los profundos ajustes provocados por la libertad transfronteriza.

En la medida en que toma cuerpo el paradigma económico liberal y se desacredita el intervencionismo público y la planeación estatal, el papel de los gobiernos parece encogerse, hasta hacerse mínimo o irrelevante. En realidad no podría ni debiera ser así. Ciertamente las funciones estatales han cambiado, pero no podrían abdicar a la tarea de encauzar las actividades creadoras de riqueza, las transformaciones estructurales anejas al comercio irrestricto, la

modernización democrática y la consolidación de las redes de seguridad protectoras de la población.

En el ámbito económico, frente a la enorme movilidad de los recursos financieros y de la producción internacionales, sin la acción de los gobiernos encabezando el cambio institucional, el remozamiento de las infraestructuras tecnológicas, legales, financieras, comerciales, de comunicaciones y de capital humano y físico, no podrían funcionar apropiadamente los mercados nacientes ni la inversión extranjera cementar sus aportes potenciales. Se trata de funciones gubernamentales muchas de las cuales se engloban en lo que se califica de reformas de segunda generación, esto es reformas, dirigidas a corregir o completar el paquete inicial de la liberalización económica.¹⁵²

Contrariamente a lo que se cree, la capacidad de atraer fondos de inversión foránea, no depende tanto de ganar la carrera en el otorgamiento de subsidios, reducciones impositivas o preferencias de otra naturaleza. Los factores reales son otros: tamaño y dinamismo del mercado interno, proximidad geográfica a los centros mundiales, solidez de la estructura institucional, capacidad de los gobiernos de ser garantes confiables de los equilibrios sociales y económicos, grado de desarrollo expresado en la disponibilidad de recursos humanos bien entrenados, de infraestructura física, de comunicaciones y servicios. El éxito de muchos países asiáticos parece atribuible a la apertura paulatina de mercados, complementada con acciones estatales que promueven vigorosamente la inversión, la innovación técnica y el ascenso de la productividad.

En este último terreno, hay dos tareas gubernamentales catalíticas. De un lado, la de buscar deliberadamente la convergencia entre los objetivos de las empresas transnacionales y los de orden nacional. Y, de otro, capacitar selectivamente a las empresas y empresarios nacionales con potencial a competir con productores del exterior sea en el mercado interno o en los internacionales.

c) **Inversión extranjera y política económica**

En cuanto a la primera, la política y la forma de evaluar a la inversión extranjera se ha movido del objetivo limitado de aspirar al incremento de los valores agregados de los países huéspedes y de los ingresos de sus balanzas de pagos, a la meta más amplia de buscar contribuciones sistemáticas de largo plazo a la competitividad internacional y la modernización de los recursos y capacidades vernáculas. Desde luego, el logro de esos propósitos fuerza a los gobiernos a instrumentar políticas activas. Una parte de la tarea sería la de garantizar ofertas suficientes de bienes públicos; otra poner en práctica programas *ad-hoc* para reducir los costos de transacción de las inversiones foráneas y lograr su convergencia a la satisfacción de los objetivos nacionales; una tercera, formar “*clusters*” de proveedores nacionales en respaldo de la actividades exportadoras. Lo anterior implica concentrar recursos en el fomento de actividades

¹⁵² Después de una o dos décadas de instrumentadas las primeras transformaciones, hoy se reconoce la importancia decisiva de las reformas institucionales de acompañamiento que ha de emprender el Estado. Este tiene “un papel crucial en crear y mantener la infraestructura institucional de una economía de mercado, en abastecer los bienes públicos, en internalizar externalidades y, dependiendo de la visión política, en corregir la distribución del ingreso”. Véase Williamson, J. (2003).

exportadoras estratégicas y, de ser necesario formar alianzas con algunas empresas transnacionales. Sellar alianzas de ese género es arduo y cada vez más difícil en la medida en que se consolida la división de tareas por países de las redes capitaneadas por los propios consorcios transnacionales.¹⁵³

En este sentido, apostar adherirse a una visión de política que pretenda lograr *spillover* automáticos y significativos es incorrecta. Las plantas extranjeras instaladas en el país especializadas en atender mercados externos suelen satisfacer requerimientos más exigentes de calidad y servicio y aprovechan economías de escala y tecnologías superiores. Pero no han facilitado la inserción de empresas locales en una senda de elevada productividad y crecimiento. Así, el rezago tecnológico nacional tiende a prevalecer y acentuarse. Han estado ausentes nexos de interacción activos con las empresas locales, siendo la principal motivación de la IED aprovechar las ventajas geográficas y la disponibilidad de mano de obra barata de México. Las empresas extranjeras que encuentran provechosa la vinculación dinámica con más proveedores y clientes locales, todavía no alcanzan masa crítica suficiente para mover a la economía mexicana en una dinámica de mayor crecimiento (Domínguez y Brown, 2003).

México no ha rebasado siquiera la primera etapa dirigida a la maximización de los valores agregados. Hasta ahora el papel positivo de la inversión extranjera casi se limita a acrecentar el comercio exterior —crear núcleos de ensamblaje de exportación— y aliviar el financiamiento de las crecientes importaciones en la balanza de pagos. Los flujos han contribuido a sostener una tasa moderada de crecimiento, aunque inferior a la de períodos previos a la reforma liberal. Se trata, en cierto modo, de una solución precaria desde el punto de vista exportador, por cuanto ya se compite con países de mano de obra más abundante y más barata; porque otros productores afianzan posiciones ventajosas en las redes transnacionales; porque se agotan los activos a vender, y porque pronto las remesas de utilidades y regalías se acrecentarán, frente a obstáculos crecientes para sostener indefinidamente un ritmo ascendente de flujos de capital del exterior. Y también lo es en cuanto a facilitar indiscriminadamente la sustitución negativa de importaciones, mientras se deja de lado la integración de abastecedores nacionales de insumos al sector de exportaciones.

Desde el ángulo del intercambio, como se dijo, las empresas del exterior se han concentrado en la adquisición de empresas públicas o privadas y en el desarrollo de nichos exportadores pivoteados en el uso de mano de obra barata. El grueso de las ventas externas está sustentada en ese recurso productivo. En efecto, si a la maquila se suma el ensamblaje de productos electrónicos, buena parte de las automotrices y del turismo, se tiene una fracción abrumadora del comercio exportador del país (alrededor del 75-80%). A ello, habría que añadir las remesas de los braceros mexicanos (alrededor del 1,5% del producto) para precisar otro de los sustentos reales de la estrategia de crecimiento hacia afuera que se instrumenta.

En términos dinámicos, hay limitaciones en la inserción mexicana al comercio mundial abierto que parecen acotar los efectos benéficos de la inversión extranjera directa, mientras

¹⁵³ Otra condición para que la IED genere beneficios y sea agente activo de una transferencia de tecnología es, atraer empresas con las características mencionadas, y no a las maquiladoras tradicionales. Esto requiere no solo de incentivos locales, sino de condiciones económicas favorables como un mercado interno creciente y productores locales eficientes. (Véase, Domínguez y Brown (2003)).

magnifican los costos y las vulnerabilidades. Esa situación parece reproducirse en lo que toca a los avances tecnológicos propiciados por las corrientes de inversión foránea en el aparato productivo nacional. La evolución de la productividad en los principales sectores dominados por la inversión extranjera ha sido pobre y los avances se sitúan en un número reducido de empresas comparativamente grandes.¹⁵⁴ Hay algunas externalidades positivas, pero la difusión de tecnologías al resto del aparato productivo nacional no es intensa, sea por las magras vinculaciones interindustriales del sector exportador y de las empresas extranjeras, sea por el dualismo estructural que deforma a la economía mexicana. Las modalidades de aprendizaje de la industria mexicana no dan signos de esfuerzos innovativos intensivos, a pesar de la presión de la globalización por mejorar las capacidades de producción y competitividad. La brecha entre las capacidades tecnológicas de la empresa nacional y la extranjera sigue siendo amplia, aunque varíe por tamaño de empresa, divisiones industriales y clusters. Una consecuencia fundamental es que las posibles externalidades que derivan de la presencia de empresas extranjeras no se pueden aprovechar a cabalidad (Domínguez y Brown, 2003).

Por lo que hace a la inversión extranjera dirigida a captar el mercado de bienes no transables, por la vía de la adquisición de empresas nacionales, el impacto tecnológico no suele ser especialmente intenso en el corto y mediano plazos por cuanto los esfuerzos deben dirigirse inicialmente a alterar los patrones organizativos, buscar mejoras en las estructuras productivas y tecnológicas y a resolver problemas de vieja data. A lo anterior suelen añadirse efectos de signo negativo relacionados con el desplazamiento de inversionistas nacionales, de la mano de obra o de la ocupación indirecta cuando se sustituyen productores nacionales o se reconstruyen las redes de proveedores, favoreciendo los abastos externos.

A los obstáculos descritos se suman capacidades vernáculas limitadas de absorción tecnológica y la casi ausencia de programas conjuntos con los inversionistas propios o del exterior para hacer trabajos de investigación, de mejoramiento de la productividad, de innovaciones organizativas (como la de formar redes de proveedores que satisfagan estándares internacionales), etc. Se ha confiado en exceso en los supuestos efectos automáticos de la inversión extranjera sobre la productividad y descuidado los esfuerzos propios, a juzgar por el escaso gasto gubernamental y privado en investigación y desarrollo que contrasta marcadamente con las experiencias exitosas de industrialización de varios países asiáticos.¹⁵⁵

Por razón natural, las empresas transnacionales tienden a integrar, internalizar y optimizar las actividades entre matriz y filiales más que buscar la integración sectorial o multisectorial de la economía de los países anfitriones. De aquí la importancia de instrumentar políticas que corrijan esa situación. A título ilustrativo, la débil articulación del sector exportador al resto de su economía limita su impacto en el empleo y crea pocas externalidades favorables que beneficien al aparato productivo y lo integren a redes transnacionales sólidas, dinámicas y seguras.

¹⁵⁴ Según el tipo de establecimiento Domínguez y Brown comprueban que en las empresas grandes, hay un diferencial menor entre la nacionales y extranjeras, lo que sugiere que el efecto *spillover* se concentra estas últimas.

¹⁵⁵ Domínguez y Brown (2003) encuentran que las externalidades de la IED no son generalizados en la industria manufacturera mexicana, se localizan en la muestra de establecimientos grandes, confirmando la necesidad de crear capacidades tecnológicas en las empresas nacionales a fin de que la presencia de la IED afecte positivamente la productividad de las empresas locales.

En consecuencia, se pierde el paso frente a la competencia de otros productores. Por fallas en la arquitectura de los incentivos, de las acciones internas o falta de concertación con los actores foráneos, se deja que la inversión extranjera se encauce con preferencia a especializarnos en actividades simples; a la adquisición de empresas nacionales, públicas o privadas y a sectores productores de bienes no comercializables que poco contribuyen a la generación fresca de empleos, valor agregado y divisas.

Más aún, la política comercial externa y de atracción a la inversión foránea no ha ganado suficiente consistencia. Frente al enorme éxito en las transacciones amparadas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, hay notorias desproporciones entre los pequeños flujos de inversión extranjera que vienen de Asia y Europa y los enormes déficits y ventajas que se toleran u otorgan al intercambio con esas regiones. La política comercial parece encontrarse congelada en la celebración de tratados de libre intercambio, frecuentemente con economías más avanzadas que suelen colocar al país en situación desventajosa. Por lo general, los acuerdos no incluyen salvaguardas o medidas compensatorias por grado diferencial de desarrollo, amplitud de los déficits comerciales o compromisos sobre la canalización de inversiones y financiamientos. En contraste, México no sólo ofrece su mercado, sino también la ventaja de ser puente de acceso a los Estados Unidos y cadena de transmisión de los excedentes que obtiene del TLCAN.

Del fordismo, de la producción estandarizada a escala de la competencia vía precios y de la división en naciones autónomas, más o menos adversarias en el comercio internacional se pasa a un mundo hartamente distinto en las relaciones internacionales. Hoy los sistemas productivos son flexibles, están basados en la innovación más o menos continua de productos diseñados como trajes a la medida, conforme a las preferencias de distintos grupos de usuarios y consumidores. Al mismo tiempo, la independencia económica de los estados ha sido sustituida por una marcada interdependencia que entraña tanto cesión de soberanía, cuanto establecer relaciones que no se limitan a acuerdos entre gobiernos, sino entre éstos y las empresas transnacionales o entre actores privados extranjeros y nacionales. En México, las políticas siguen ceñidas a convenir con otros gobiernos la supresión de fronteras, pero han dejado de lado las otras dimensiones del problema, como el de la concertación con las empresas transnacionales que se han constituido en actores decisivos del comercio y la inversión internacionales. En el mundo, no sólo priva la competencia, hoy cobra importancia singular la cooperación activa entre países y productores en la formación e integración de las grandes redes transfronterizas.

Otra ausencia en las políticas de inversión extranjera de México se relaciona con cierta inacción frente a las tendencias a la formación de bloques comerciales regionales. La creación de la Unión Europea y el TLCAN —y su posible ampliación hasta comprender a todo el continente americano— pudieron constituir el comienzo de un regionalismo en cierto sentido contrapuesto

o, al menos distinto, al multilateralismo de la Organización Mundial del Comercio.¹⁵⁶ El regionalismo abierto o disimulado auspiciado por la triada (Estados Unidos, Unión Europea, Japón y China) en sus respectivas áreas de influencia, podría alterar sustancialmente la dirección de las corrientes de inversión para dar primacía a las zonas de integración de cada grupo.¹⁵⁷ Ante el posible vuelco hacia la formación de bloques comerciales, México —aparte del propio TLCAN— tendría que prepararse y adelantarse para dar contenido concreto a alianzas con los Estados Unidos y Canadá y con sus empresas transnacionales a fin de convenir el traslado de actividades productivas, la realización de inversiones en nuevas actividades o en la formación de “*clusters*” exportadores alimentados por proveedores nacionales.

Se percibe también ausencia de planteamientos estratégicos en el fomento a los consorcios transnacionales mexicanos. Penetrar los mercados planetarios no sólo depende de la reacción espontánea de productores e inversores frente a las ventajas relativas o absolutas de los países. Hoy en día, esas ventajas lejos de estar exclusivamente determinadas por la dotación diferencial de recursos, son producto del esfuerzo deliberado de países y de los consorcios para buscar sinergias innovativas de capacidades de oferta, tecnologías, recursos, financiamiento y acceso a mercados. En consecuencia, alcanzar una inserción apropiada en el comercio internacional en algún grado depende de la construcción y articulación de los instrumentos que faciliten o hagan viable esa tarea, singularmente en países en desarrollo con poca experiencia anterior en el comercio transfronterizo.

El primer requisito consistiría en diseñar una política industrial selectiva¹⁵⁸ y vertebrada con las políticas comercial, y tecnológica, los programas de financiamiento de la banca de desarrollo, y enriquecida con acuerdos específicos de inversión, tecnología y desarrollo con empresas transnacionales y gobiernos del exterior. Una vía complementaria consiste en el

¹⁵⁶ Aparte de las iniciativas norteamericanas por crear zonas de libre comercio con países y grupos determinados de países (como Centroamérica y América Latina), China intenta formar una zona de intercambio en el sudeste y otra en el noreste asiático. Japón desde 1999 anunció el abandono de su compromiso en torno al multilateralismo y su apoyo en favor de la Asociación de Libre Comercio del Sudeste Asiático. Muchos de esos arreglos responden a fenómenos que toman cuerpo en la realidad. Entre 1995 y 2002, las importaciones japonesas originadas en China prácticamente se duplicaron hasta exceder a las provenientes de los Estados Unidos. Fenómenos similares ocurren con Corea, Singapur, Malasia y Tailandia que, en conjunto, tienden a integrar estrechamente entre sí a los países de esa región y restar peso a las transacciones con el resto del mundo. (Véase, Gordon, B. (2003)).

¹⁵⁷ Desde luego, las tendencias de los países a concentrar intercambio e inversiones en las regiones de integración a que pertenecen, tendrían repercusiones y complicarían los desequilibrios presentes entre las naciones del Primer Mundo tanto en materia comercial, como financiera.

¹⁵⁸ El imperativo de la selectividad nace de un hecho incontrovertible: los recursos disponibles con fines de fomento o reconversión productiva son limitados y no bastarían para emprender esfuerzos generales de elevación de la productividad-competitividad. Además, la historia cuenta. Casi siempre es posible potenciar o relanzar actividades que ya han mostrado capacidades competitivas iniciales. En México, sería ventajoso centrar esfuerzos en ensanchar las inversiones directas e indirectas y la competitividad de las industrias automotriz, turismo, cemento, comunicaciones y emprender el “*up grading*” de la electrónica y ciertos tipos de textiles. Y también lo sería en reforzar el sistema nacional de investigación y desarrollo con las finalidades de promover la innovación y difusión tecnológicas, así como articular los centros universitarios con los problemas vivos de orden económico y social. (Véanse Chan, H. (1994); Zysman, J. (1977); World Bank (1993); Amsden, A. (2001); Dunning, J. (2002)).

fomento a la formación de empresas o consorcios transnacionales mexicanos que faciliten el acceso a otros mercados y a satisfacer los objetivos externos del país.¹⁵⁹ Esa es la razón que ha llevado a los pequeños países industrializados de Europa (Suiza, Suecia, Holanda, Noruega) a respaldar sus especializaciones productivas con la organización y desarrollo de numerosas empresas de alcance transnacional. Eso mismo ha conducido a Corea, China o la India a conjugar esfuerzos públicos y privados en la promoción a empresas interesadas en desarrollar redes productivas y comerciales en el mundo exterior. España fomenta deliberadamente la compra de empresas y reservas petroleras en diferentes localizaciones e impulsa vigorosamente la formación de consorcios especializados en turismo y hotelería, banca y finanzas, o telecomunicaciones, sobre todo en América Latina.

Incluso el régimen jurídico de la política antimonopolios pasa por alto que se compite en mercados oligopolísticos universales, donde el tamaño de la empresa, las economías de escala y los nichos de mercado importan. Con frecuencia se induce la pulverización de los negocios nacionales con regímenes regulatorios inapropiados, otorgando ventajas no ganadas a empresas foráneas con desaliento a la formación de empresas mexicanas de dimensión transnacional.

Otra cuestión insoslayable lleva a destacar que la estrategia de crecimiento hacia afuera ha resultado afectada desfavorablemente por las tensiones entre las políticas macroeconómicas dirigidas a combatir la inflación y las políticas microeconómicas de fomento exportador y de defensa del productor nacional. Más que mantener una política de tipo real de cambio competitivo, en aras de atenuar las presiones alcistas de los precios, hay revaluación casi sistemática del peso entre episodios devaluatorios acompañada de altas tasas de interés activas que restan competitividad a los productores mexicanos, crean incertidumbre en los negocios y la inversión vernácula. Como factor amplificador de lo anterior, la apertura plena a los movimientos de capital de corto plazo ha creado episodios de volatilidad monetaria y cambiaria que a veces propician la sobrevaluación del peso y en otras ocasiones son fuente de fugas de capitales. Hay, en consecuencia necesidad palmaria de armonizar las políticas económicas entre sí, a fin de combinar mejor los objetivos de crecimiento con los estabilizadores.

Asimismo, y como señalan Dútrenit y Vera-Cruz (2003), la posibilidad de que las empresas extranjeras instaladas en México generen impactos tecnológicos favorables en las pequeñas y medianas empresas está acotada por el contexto institucional local y por la ausencia de políticas claras, sistemáticas de innovación y desarrollo. El gobierno tendría que pasar a desempeñar un papel activo en la creación de sinergias y encadenamientos entre la empresa transnacional y sus proveedores y clientes locales.

“...como modelo de desarrollo, el modelo basado en la maquila está agotado. México utilizó la maquila para la generación de empleo y se basó en atraer IED ofreciendo mano de obra barata, pero la mano de obra no calificada dejó de ser tan barata, particularmente ante los salarios pagados actualmente en China.” (Dutrenit y Vera-cruz 2003, p. 120.) Factor determinante del agotamiento es, además del alza relativa en el costo de mano de obra, la adversa evolución de su

¹⁵⁹ Al agrupar la distribución de capacidades tecnológicas de las empresas nacionales y extranjeras, las industrias alimentaria, química, de productos metálicos y maquinaria y equipo, son las más favorecidas por efectos de *spillover* de la IED. (Véase Domínguez y Brown (2003)).

competitividad internacional gracias a la falta de inversión en maquinaria y equipo y también en infraestructura.

Desde el ángulo interno, los empresarios e inversionistas nacionales, una década y media después de la fase más intensa de la apertura externa, se encuentran en una situación frágil. A las inferioridades conocidas de los países periféricos en materia tecnológica, financiera y de acceso a las redes comerciales-productivas de alcance internacional, se añade la ausencia o debilidad de políticas modernizadoras o de reconversión productiva. Hasta ahora, no se crean mecanismos aptos de coordinación económica, complementarios a los del mercado. Ello a pesar de que estos últimos ignoran el papel del cambio tecnológico endógeno, del aprendizaje y sobre todo del tratamiento de las enormes dislocaciones estructurales del tránsito de una estrategia de economía cerrada y proteccionista a otra de plena libertad competitiva.

La liberación de mercados obliga a diseñar políticas regulatorias que protejan a los consumidores sin dejar en la indefensión a los productores nacionales frente a las empresas de otras latitudes. Asimismo, lejos de facilitar la extranjerización o privatización por apremios presupuestarios o de divisas, conviene dirigir los cambios estructurales a usar el comercio exterior y el financiamiento externo como palancas activas del desarrollo nacional.

Las vicisitudes e incertidumbres que afectan al empresario nacional en algún grado también constriñen las actividades de los inversionistas foráneos. Por fallas de mercado, de falta de mecanismos internos de coordinación económica y de apoyos tecnológicos, las oportunidades de negocios quedan confinadas principalmente al aprovechamiento de mano de obra barata en operaciones de ensamblaje o a abordar el mercado interno mediante la compra de empresas productivas de bienes o servicios no comercializables.

En esas condiciones, se propicia un proceso intenso e innecesario —en alguna proporción— de sustitución negativa de importaciones, o sea, de desplazamiento de productores nacionales. Adviértase a título ilustrativo que a fines de los ochenta, el valor de las importaciones de manufacturas resultaban inferiores al 50% del valor agregado de ese sector, hoy representan más del 130%. Buena parte de los estímulos al crecimiento derivados de la demanda interna escapan al exterior, acentuando los cuellos de botella de la economía.

Los resultados mixtos en el manejo de inversión extranjera y del comercio internacional, surgen también de la debilidad de las políticas industriales internas en parte atribuibles a la inhibición o desmantelamiento de los principales instrumentos de la acción gubernamental. Primero se eliminó de tajo el proteccionismo en el comercio exterior; luego se procedió a suprimir la asignación selectiva de financiamientos. Casi simultáneamente se transformó a la banca de desarrollo en instituciones de segundo piso con facultades menguadas en materia de fomento selectivo de las actividades productivas; y personal empobrecido para hacer investigación aplicada; al propio tiempo, con pocas excepciones, se retiró al Estado de la producción, abriendo el paso a privatizaciones de empresas productoras de bienes o servicios no comercializables, encabezadas por inversionistas del exterior. Enseguida se redujeron los márgenes de acción de la política fiscal y monetaria al instaurarse políticas de equilibrio presupuestal —mientras se posponía la reforma tributaria— y fijar al Banco Central el objetivo único de combatir la inflación con olvido del crecimiento. Sin duda hay razón en sostener que el instrumental de antaño, el de la estrategia del proteccionismo, hoy resulta inadecuado en todo o

en parte y quizás ineficiente o inútil. Con todo, se han construido con lentitud las instituciones de reemplazo o los nuevos instrumentos para reestructurar y orientar la actividad productiva e influir en el destino y magnitud de los flujos de la inversión extranjera.

En las condiciones expuestas no ha resultado fácil conjugar los objetivos nacionales con los de las empresas transnacionales. La política industrial, necesariamente selectiva, debió y debe enfocarse al acomodo de los productores nacionales a la competencia transfronteriza y también a promover actividades que permitan usar la demanda internacional y los flujos foráneos de capital en favor del empleo y desarrollo interno. Satisfacer ambos requisitos es condición necesaria en la construcción de alianzas de beneficio mutuo con los consorcios internacionales y los inversionistas extranjeros.

En suma, debido a la pasividad estratégica o a las divergencias en prioridades entre las políticas macroeconómicas y las que satisfarían los requisitos microeconómicos asociados a la estrategia de apertura externa, la inversión extranjera directa no ha generado el cúmulo de beneficios pronosticados en el desarrollo nacional. A mayor abundamiento y por encima del reciente receso norteamericano, esos mismos factores explican el decaimiento estructural del comercio exportador mexicano que no sólo pierde el dinamismo adquirido en la primera fase de las reformas, sino comienza a ceder mercados y capacidad de atraer inversiones foráneas hacia el desarrollo de nuevos proyectos en beneficio de otras regiones periféricas.

BIBLIOGRAFIA

- Agosin, M. y Mayer, R. (1999), *Foreign Investment in Developing Countries. Does it Crowd in Domestic Investment*, UNCTAD, UNCTAD/OSG/DP/146, Ginebra.
- Aitken, B. y Harrison, A. (1999), "Do Domestic Firms Benefits From Direct Foreign Investment", *American Economic Review*, Vol. 89, N° 3.
- Aitken, B. y otros (1997), "Spillovers, Foreign Investment, and Export Behaviour," *Journal of International Economics*, N° 43, pp. 103-132.
- Alberro, J. (1997) "Productividad, apertura comercial y reestructuración productiva: el desempeño desigual de la economía mexicana durante el período 1970-1996, *Ingresos y productividad en América del Norte*, Comisión para la Cooperación Laboral, Dallas, Texas.
- Alfaro y otros (2001), *FDI and Economic Growth: The Role of Local Financial Markets*, University of Houston, Working Papers.
- Alvarez, J. y Dussel, E. (2001), "Causas y efectos de los programas de promoción sectorial en la economía mexicana", *Revista Comercio Exterior*, Vol. 51, N° 5 (mayo).
- AMIA (Asociación Mexicana de la Industria Automotriz) (varios números) *Boletín mensual*, México.
- Amsden, A. (2001), *The Rise of the Rest*, Oxford University Press, Oxford.
- _____ (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Oxford.
- Arteta, C. y otros (2001), *On the Growth Fleets of Capital Account Liberalization*, mimeo, Berkeley, University of California.
- Banco de México (2002), *Inversión extranjera directa en México*, cuadro 1.
- Barro, R. y Sala-I-Martin, X. (1995), *Economic Growth*, McGraw Hill, N. York.
- BBVA- Bancomer (2003), *Informe Económico*, N° 1, enero.
- Bergsman, J. y Shan, X. (1995), "Foreign Direct Investment in Developing Countries: Progress and Problems", *Finance and Development*, Vol. 32, N° 4.
- Borensztein, E., y otros (1998), "How Does Foreign Direct Investment Affects Growth?," *Journal of International Economics*, Vol. 45.

- Bosworth, B. y Calins, S. (2001), "Capital Flows to Developing Economies. Implications for Saving and Investment." *Brookings Papers on Economic Activity*.
- Carrillo, J. y Hualde, A. (1997), *Maquiladoras de tercera generación: el caso Delphi-General Motors*, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Carrillo, J. y Hualde, A. (1997), "Maquiladoras de tercera generación: el caso Delphi-General Motors", *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 47, N° 9.
- Carrillo, J. y Lara, A. (2003), "Globalización tecnológica y Coordinación intraempresarial en el sector automovilístico: el caso de Delphi-México", *Comercio Exterior*, Vol. 53, N° 7, pp. 604-616.
- Cassiolato, J. y Lastre, H. (1997), "Innovación y competitividad en la industria brasileña de los años noventas", en *Innovación y desarrollo en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela.
- CEPAL (2002-a), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Santiago, Cuadro A18, Santiago de Chile.
- _____ (2002-b), *Inversión en América Latina y el Caribe 2002*, Informe presentado por José Antonio Ocampo, sobre la inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- _____ (2002-c), "Globalización y Desarrollo", Santiago de Chile.
- _____ (2001), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (varios números), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- _____ (2000), *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean 2000*, Santiago de Chile.
- _____ (2000 -a), *Crecimiento empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Fondo de Cultura Económica, México.
- _____ (1996), *México: La industria maquiladora*, Santiago de Chile.
- CNIE (2002), Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México*, México.
- Coase, R.H. (1988), *The Firm, the Market and the Law*, Chicago University Press, Chicago.
- Coe, D. y otros (1997), "North-South R & D Spillovers", *Economic Journal*, N° 107, pp. 130-149.
- Coe, D. y Helpmann, E. (1995), *International R & D Spillovers*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, N° 4444, Cambridge.

- Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras (2002) “Inversión extranjera directa en México”, *El Mercado de Valores*, N° 51, México.
- Crankovic, M. y Levine, R. (2000), *Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth*, University of Minnesota.
- Chan, H. (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin’s Press;
- Chang, C. y Cheng, P. (1991), “Tax Policy and Foreign Direct Investment in Taiwan”, en *The Political Economy of Tax Reform*, compiladores, Ito, T. y Krueger, A., Chicago University Press.
- De Mello, L. (1999), “Foreign Direct Investment in Developing Countries and Growth: A Selective Survey”, *Journal of Development Studies*, Vol. XXXIV, N° 1, pp. 1-34.
- Djankov, S. y Hockman, B. (2000), “Foreign Investment and Productivity Growth in Czech Enterprises”, *World Bank Review*, Vol. 14, N° 1, pp. 49-64.
- Dollar, D. (1992), “Outward-Oriented Developing Economies Grow More Rapidly: Evidence From 95 LCD’s, 1976-1985”, in *Economic Development and Cultural Change*, N° 4, pp. 523-544.
- Domínguez L. y Brown, F. (2004), Inversión extranjera directa y capacidades tecnológicas, documento elaborado para CEPAL-México, LC/MEX/L. noviembre.
- Dunning, J. (2002), *Global Capitalism FDI and Competitiveness*, Selected Essays, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, U.K
- Dussel, E. (2003), “Características de las actividades generadoras de empleo en la economía mexicana”, *Investigación Económica*, Vol. LXIII, N° 243, pp. 123-154.
- Dutrénit, G. y Vera-Cruz, A. (2003), “Estrategia Tecnológica y Demanda de Investigación Básica: el caso de Dos Empresas en México”, *El Trimestre Económico*, No. 279.
- _____ (2003-a), Ser maquila o no ser maquila ¿Es esa la pregunta?, *Comercio exterior*, Vol. 53, N° 4, pp. 328-336.
- _____ (2003-b), La IED y las capacidades de innovación locales: la maquila automotriz y electrónica en Ciudad Juárez, documento elaborado para CEPAL-México, sin publicar, diciembre
- _____ A. (2002) *Rompiendo Paradigmas: Acumulación de Capacidades Tecnológicas en la Maquila de Exportación*, mimeo, México.
- _____ y otros (2002-a), *Condiciones y efectos de la inversión extranjera directa y del proceso de integración regional en México durante los noventa*, mimeo, México.

- _____ (2000), *La inversión extranjera en México*, CEPAL, Serie 80, Santiago de Chile.
- _____ (1996), *La industria maquiladora*, Santiago de Chile.
- Edwards, S. (1998), "Openness, Productivity, and Growth: What Do We Really Know?", *Economic Journal*, N° 108, pp. 383-398.
- _____ (1993), "Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries", *Journal of Economic Literature*, N° XXXI (3), pp. 1358-1393.
- Eichengreen, B. (2003) *Capital Flows and Crises*, The MIT Press, Cambridge, Ma.
- _____ (1996), *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton.
- El Mercado de Valores* (2002), "Inversión extranjera directa en México al primer trimestre de 2002", N° 6, año LXII, México.
- El Universal*, sección financiera, 6 de septiembre de 2002.
- Ernst, D. y otros (1998), "Technological Capabilities in The Context of Export Growth", en Ernst y otros, compiladores, *Technological Capabilities and Export Success in Asia*, Routledge, Londres.
- Fregoso, E. (2003), "Apertura comercial y productividad en la industria manufacturera mexicana", *Economía Mexicana*, Vol. XII, N° 1.
- Ganiatsos, T. y Mytelka, L. (1998), *Technological Capabilities and Export Success in Asia*, Routledge, Londres.
- Glass, A. y Saygi, K. (1999), "Multinational Firms and Technology Transfer", World Bank, *Working Paper in International Economics*, N° 2067.
- Gomory, R. y Baumol, W. (2000), *Global Trade and Conflicting National Interest*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Gordon, B. (2003), "Getting Trade Policy Right", *Foreign Affairs*, Vol. 82, N° 4, pp. 105-118.
- Grossman, G. y Helpman, E. (1994), "Endogenous Innovation in the Theory of Growth", *Journal of Economic Perspectives*, N° 8, pp. 23-44.
- _____ (1991), *Innovation and Growth in the Global Economy*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Grossman, G. y Rogoff, K. (1995), *Handbok of International Economics*, Vol. 3, Amsterdam.

- Guerrero de Lizardi, C. (2003), "Modelo de crecimiento económico restringido por la balanza de pagos. Evidencia para México 1940-2000", *El trimestre económico*, Vol. LXX (2), N° 278, pp. 253-273.
- Hall, P (1987) "The Evolution of Economic Policy under Mitterand", en Ross, G., y otros, compiladores, *The Mitterand Experiment*, Cambridge.
- Hausmann, R. y Fernández-Arias, E. (2000-a), "Foreign Direct Investment: Good Cholesterol?", Inter-American Development Bank, Working Paper N° 417, Washington.
- _____ (2000-b), *The New Wave of Capital Inflows; Sea Change o Just Another Tide?*, Interamerican Development Bank, Working Paper N° 417, Washington.
- _____ (2000-c), *Is FDI a Safer form at Financing*, Inter-American Development Bank, Research Working Paper, N° 416, Washington.
- Hermes, N. y Lensik, R. (2000), *Foreign Direct Investment, Financial Development and Economic Growth*, University of Groningen, Working Paper, N° 27.
- Huntington, S. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.
- Ibarra, D. (2002), "La transición mexicana" I y II, en *Este País*, Nos. 136 y 137, julio y agosto.
- _____ (2002-b), "Política, economía y democracia", mimeo, México.
- _____ (2002-c), "Comercio exterior, ineptitud o esperanza fallida", *El Universal*, 11 de julio, México.
- _____ (2001), *Testimonios Críticos*, Cántaro Editores, México.
- IMF (2002), *World Economic Outlook, The Global Economy after September 11*, Washington.
- _____ (2001), *World Economic Outlook*, Washington.
- _____ (varios números-a) *International Capital Markets*, Washington.
- _____ (varios números-b), *Global Financial Stability Report: Market Development and Issues*, Washington.
- _____ (1998), *World Economic Outlook and International Capital Markets: Interim Assesment*, Washington.
- _____ (1997), *World Economic Outlook*, Washington.
- _____ (varios números -c), *World Economic Outlook*, Washington.

- _____ (1993) *IMF-Supported Programs in Capital Account Crisis*, Washington.
- INEGI (varios números), *Estadísticas Históricas*, México.
- Inter-American Development Bank (1999), *Foreign Investment in Latin America*, Washington.
- International Financial Corporation (1997), "Foreign Direct Investment," *Foreign Investment Advisory Service*, N° 5, Washington.
- Kim, Ch. (2002), "Production Sharing and Comparative Advantage: The Cases of East Asia and Mexico", en *Economía Mexicana*, Vol. XI, N° 2.
- _____ (1997), "Los efectos de la apertura comercial y de la inversión extranjera directa en la productividad del sector manufacturero de México," *El trimestre económico*, Vol. LXIV, N° 255.
- Kearney, A. (2003 -a), "Measuring Globalization: Who's up, Who's Down", *Foreign Policy*, enero-febrero.
- _____ (2003 -b), "Impacto de la apertura de 2004 en la industria automotriz nacional", citado por Brito A., *Excelsior* 12 de marzo.
- Kokko, A. y Blomström, M. (1995), "Policies to Encourage Inflows of Technology Through Foreign Multinationals", *World Development*, Vol 23.
- Krueger, A. (1998), "Why Trade Liberalization is Good For Growth", *The Economic Journal*, N° 108, pp. 1513-1522.
- Krugman, P. (1999), *The Return of Depression Economics*, W.W. Norton, N. York.
- _____ (1998), "Fire Sale", Conference of Capital Flows to Emerging Markets, National Bureau of Economic Research, Washington.
- _____ (1995), *Development, Geography and Economic Theory*, MIT Press, Cambridge.
- Kumar, N. (1998), *Globalization, Foreign Direct Investment and Technology Transfers*, Routledge, New York.
- Kwak, H. (1994), "Changing Trade Policy and its Impact on TFP" *The Developing Economies*, Vol. XXXII, N° 4.
- Lall, S. (1999), "Technological Change and Industrialization in the Asian NIE's", en Kim, L. y Nelson, R. compiladores, *Technological Learning and Economic Development: The Experience of the Asian NIE's*, Cambridge University Press.
- Lara, D (2000), "Convergencia tecnológica y maquiladoras de tercera generación: el caso de Delphi-Juárez", *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 50, N° 9, septiembre.

- Lehmann, A. (2002), *Foreign Direct Investment in Emerging Markets; Income, Repatriations and Financial Vulnerabilities*, IMF, Working paper WP/02/47, Washington, cuadro 8, p. 21.
- Lesink, R. y Morrisey, O. (2001) "Foreign Direct Investment: Flows, Volatility and Growth in Developing Countries", *CREDIT*, Research Paper, 01/06.
- Lipsey, R. (1999), *The Role of Foreign Direct Investment in International Capital Flows*, National Bureau of Economic Research, Paper N° 7094.
- Lipsey, R. y otros (1994), *Outward FDI and Parent Exports and Employment* National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 7623.
- López-Acevedo, G. (2002), "Determinants of Technology Adoption in Mexico", *The World Bank*, Policy Research Working Paper, N° 2780, Washington.
- Lucas, R. (1993), "On the Determinants of Direct Foreign Investment: Evidence from East and South Asia", *World Development*, Vol. 21, N° 3.
- Markusen, J. y Venables, A. (1999), "Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development", *European Economic Review*, N° 43, pp. 335-356.
- Markusen, J. (1995), "The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade", *Journal of Economic Perspective*, Vol. 9, N° 3, pp. 293-313.
- Máttar, J., Moreno-Brid, J.C., Peres, W. (2002), "Foreign Investment in Mexico after Economic Reform" en Middlebrook, K.J. y Zepeda, E., eds., *Confronting Development*, Stanford University Press, Stanford, Ca.
- Mattoo, A. (2001), *Mode of Foreign Entry, Technology Transfer, and Foreign Direct Investment Policy*, The World Bank, Policy of Research Working Paper, N° 2737, Washington.
- Meyer, K. (1998), *Direct Investment in Economics in Transition*, E. Elgar, Reino Unido.
- Mintz, J. y Kulkens (1996), "Optimality Properties of Alternative Systems of Taxation of Foreign Income", *Journal of Public Economics*, Vol. 60, N° 2.
- Moreno-Brid, J. C. (2002), "Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México", *Investigación Económica*, abril-junio, N° 240.
- _____ Essays on Economic Growth and the Balance of Payments Constraint, with Special References to the Case of Mexico, Doctoral Dissertation, University of Cambridge, Inglaterra.
- Mortimore, M. y otros (2001), *La competitividad internacional y el desarrollo: implicaciones para la política de inversión extranjera directa en América Latina*, CEPAL, Desarrollo Productivo, N° 107, Santiago de Chile.

- Nai, U. y Weinhold, D. (2001) *Causality Tests for Cross-County Panels: New Look at FDI on Economic Growth in Developing Countries*, Georgia Institute of Technology, los Estados Unidos.
- Nelson, R. y Pack. H. (1999), "The Asian Miracle and Modern Growth Theory", *Economic Journal*, N° 109, pp. 416-436.
- OECD (2003), *Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment*, París.
- _____ (2002), *Foreign Direct Investment for Development: Maximizing Benefits, Minimizing Costs*, París, Francia.
- _____ (1998 -a), *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*, París.
- _____ (1998 -b), *Foreign Direct Investment and Development: "Where Do We Stand?"*, París.
- _____ (1998 -c), *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalization*, OCDE, París.
- _____ (1995), *Foreign Direct Investment, Trade and Employment*, París.
- Overseas Development Institute (1997), *Foreign Direct Investment Flows to Low Income Countries: A Review of the Evidence*, Londres.
- Pack, H. (1994), 'Endogenous Growth Theory Intellectual Appeal and Empirical Shortcomings', *Journal of Economic Perspectives*, N° 8, pp. 55-72.
- Perez, W. (1990), *Foreign Direct Investment in Mexico*, OCDE, París.
- Puyana. A. y Romero J.C. (2003) "Estimaciones de la Productividad Total de los Factores en México", por publicarse.
- Ramírez, M. (2000), "Foreign Direct Investment in Mexico: a Cointegration Analysis," *Latin America Business Review*, Vol. 2, N° 1 y 2.
- Reddy, P. (1999), *Emerging Patterns of Globalization of Corporates R & D and Implications for Innovation Capability in Host Countries*, Routledge, Londres.
- Reisen, H. y Soto, M. (2000), "Which Types of Capital Inflows Foster Developing Country Growth?", *International Finance*, Vol. 4, N° 1.
- Rodríguez, A. (1996), "Multinational, Linkages, and Economic Development", *American Economic Review*, Vol. 86, N° 4, pp. 852-874.

- Rodríguez, F. y Rodrik, D. (1999), *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross National Evidence*, National Bureau of Economic Research, Working Paper, N° 7081, Cambridge.
- Romer, P. (1990), "Endogenous Technical Change", *Journal of Political Economy*, No. 98, pp. 71-102.
- Sachs, J. y Radelet, S. (1998), *The Onset of the Asian Financial Crisis*, mimeo, Harvard University.
- Sachs, J. y Warner, A. (1995), "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brokings Papers on Economic Activity*, N° 25, pp. 1-118.
- Saggi, K. (2002), "On Technology Transfer from Trade and Foreign Direct Investment", *Research Observer*, Vol. 17, N° 2, pp. 191-236, Washington.
- Sarno, L. y Taylor, M. (1999), "Hot Money, Accounting Labels and the Permanence of Capital Flows to Developing Countries: An Empirical Investigation," *Journal of Development Economics*, Vol. 59.
- Secretaría de Economía, Dirección General de Inversión Extranjera (2002), *Inversión extranjera en actividades relacionadas con el turismo*, México.
- _____ (2002-a), *Inversión extranjera directa en alimentos, bebidas y tabaco*, México.
- _____ (2002-b), *Inversión extranjera directa en transporte y comunicaciones*, México.
- _____ (2001), *Inversión extranjera directa en equipo eléctrico y electrónico*, México.
- Secretaría de Turismo (2002), *Importancia del turismo en la economía mexicana*, México.
- Secretaría de Turismo (2001), *Compendio estadístico del turismo*, México.
- _____ (2001) *Boletín cuatrimestral de turismo*, N° 1, enero-abril, México.
- Shatán, R. (2002), "El régimen tributario de la industria maquiladora", *Comercio exterior*, Vol. 52, N° 10, pp. 916-926.
- Soros, G. (1998), *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*, Little Brown & Co., Londres.
- Stiglitz, J. (1991), "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes, 1998", Prebisch Lecture at UNCTAD, Ginebra.
- The Economist* (2003), junio 20-27.

Vázquez, H. (2001), *Las lecciones del artículo 303 del TLCAN*, Carta ANIERM año 18, Vol. XXXII, N° 19.

UNCTAD (2002 y 2003) Serie Reformas Macroeconómicas (varios números),

UNCTAD (varios números), *World Investment Report*, Ginebra.

_____ (2002), *World Investment Report*, Ginebra.

_____ (2001), *World Investment Report*, Ginebra.

_____ (1999), *World Investment Report 1999 y 2000*, Ginebra.

_____ (1997 y 1999), *World Investment Report*, Ginebra.

Urata, S. (1994), “Trade Liberalization and Productivity Growth in Asia”, *The Developing Economies*, Vol. XXXII, N° 4.

Urata, y otros (1994), “Trade Liberalization and Productivity Growth in Thailand”, *The Developing Economies*, Vol. XXXII, N° 4

Williamson, J. (2003), “Overview”, en Kuczinski, P. y Williamson, J., compiladores, *After The Washington Consensus*, Institute for International Economics, p. 11, Washington

Won, S.O (1993), *Export Processing Zones in The Republic of Korea*, Working Papers, N° 75, ILO, Ginebra.

World Bank (varios números -a), *World Development Report*, Washington.

_____ (varios números -b), *World Development Indicators*, Washington.

_____ (2001), *Global Development Finance*, Washington.

_____ (2000), *Export Dynamics and Productivity: Analysis of the Mexican Manufacturing in the 1990's*, Report N° 19864, Washington.

_____ (1999), *World Development Report*, Washington.

_____ (1999), “Foreign Direct Investment Resilience in the Face of Financial Crisis” en *Global Development Finance*, Washington.

_____ (1998), *Knowledge for Development*, Washington.

_____ (1997 -a), *Private Capital Flows to Developing Countries: The Road to Financial Integration*, Washington.

_____ (1997 -b), *Global Development Finance*, Washington.

- _____ (1993), *The East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press, N. York.
- World Trade Organization (1999), *Proposals Regarding The Agreement on Trade Investment Measures*, doc. WT/GC/W/203, 271, 311, 351, Ginebra.
- _____ (1998), *The Effects of Foreign Direct Investment on Development Technology and other Know-how Transfers and Spillovers*, Doc WT/WGTI/W/65, Ginebra.
- Xu, B. (2000), “Multinational Enterprises, Technology Diffusion, and Host Country Productivity Growth”, *Journal of Development Economics*, Vol. 62.
- Yeats, A. (1998), “Just How Big is Global Production Sharing”, *Policy Working Papers*, N° 1871, Banco Mundial, Washington.
- Zysman, J. y Schwartz, A. (1998), *Enlarging Europe, The Industrial Foundation of a New Political Reality*, University of California, California.
- Zysman, J. (1977), *Political Strategies for Industrial Order: State, Market and Industry in France*, University of California Press, Berkeley;.

Anexos

Anexo I

PRODUCTO, INVERSIÓN E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: UN ANÁLISIS ECONOMÉTRICO

La creciente importancia de la inversión extranjera directa (IED) en las últimas dos décadas ¹⁶⁰ se ha traducido en un intenso debate sobre su comportamiento, causas y efectos en la economía mexicana. Las relaciones de la IED con el conjunto de una economía no son lineales e incluyen una multiplicidad de factores a considerar. De ahí el debate sobre los orígenes, ventajas y carencias de la IED, en particular en el caso de las economías subdesarrolladas. Suelen presentarse argumentos donde se hace de la IED la palanca fundamental en el crecimiento económico en la medida en que acrecienta ¹⁶¹ el acervo de capital, ¹⁶² contribuye a elevar el nivel tecnológico y de productividad (Baldwin, Braconier y Forslid, 1999) y flexibiliza la restricción externa al atraer capitales y favorecer la integración del país a la economía mundial (véanse por ejemplo OECD, 2002, De Mello, 1997, Blomstrom y otros 1996 y Borensztein y Lee, 1995).

De otro lado, se critican los efectos de la IED en una economía subdesarrollada, como resultado de las salidas de divisas, remesas de utilidades al exterior, de la constitución de enclaves exportadores que no contribuyen al crecimiento económico o por el efecto de desplazamiento de la IED sobre la inversión nacional que, en el largo plazo, puede inhibir el crecimiento económico o desplazar el ahorro doméstico (McCombie y Thirlwall, 1994 y OECD, 2002). Por último, se atribuye a la inversión extranjera acentuar el grado de dependencia nacional y la extranjerización de la mejores empresas vernáculas.

La discusión, sin embargo, debiera ubicarse en cada contexto nacional ya que las repercusiones de la IED son muy heterogéneas (Weinhold y Nair 2000). Así, puede observarse que la IED puede fomentar el crecimiento económico del país, incluso más que la inversión nacional, en el caso donde exista una infraestructura en capital humano adecuada (Borensztein, Gregorio, Lee, 1998) y de que el diferencial tecnológico no sea muy elevado (De Mello, 1999) o puede existir cierta complementariedad entre IED y la inversión nacional. Por el contrario, en circunstancias donde la IED se ubica como un enclave, con fuertes diferenciales de productividad, compra activos nacionales o absorbe los escasos recursos financieros domésticos, genera efectos de desplazamiento ya sea de la inversión o del empleo.

En principio, cabe sostener que la IED tiene como objetivo fundamental la generación y optimización de beneficios. Las vías o canales para lograrlo son diversos: la búsqueda de bajos

¹⁶⁰ Love e Hidalgo (1999) estiman que México recibe el 10% del total de la IED dirigida a los países en desarrollo.

¹⁶¹ Por ejemplo, De Mello (1997) argumenta que la IED tiene una mayor intensidad de capital que la inversión nacional y por esta vía incrementa la productividad.

¹⁶² Por ejemplo, Ramírez (2000) incorpora a la IED a través de una función de producción tradicional.

costos, posicionamiento en un mercado amplio o dinámico, aprovechamiento del potencial exportador y del proteccionismo o de los sistemas jurídicos o la estabilidad política del país (OECD, 2002 y De Mello, 1997). Así, la IED busca simultáneamente penetrar mercados, ubicarse estratégicamente en ciertos países, al mismo tiempo que reducir costos laborales o impositivos ¹⁶³ o aprovechar un tipo de cambio ¹⁶⁴ favorable. Desafortunadamente el análisis puntual de esos elementos, constituye una tarea compleja. En primer lugar, la presencia de simultaneidad entre las variables hace difícil identificar con precisión las de carácter endógeno y las de exógeno. Por ejemplo, parecen existir procesos de retroalimentación entre la IED y el crecimiento económico (Shan, 2002). Si la IED aumenta en un país como consecuencia de su elevado ritmo de crecimiento económico, genera la llegada de más inversión extranjera y más crecimiento. Asimismo, la IED favorece a la productividad (Ramírez, 2000) al mismo tiempo que lo hace la apertura comercial y, a la vez, contribuye a atraer a la IED (Iskan, 1998). En segundo lugar, existe un conjunto de otros factores que influyen decisivamente en las razones o consecuencias de la inversión extranjera que no suelen ser contemplados explícitamente. En el caso de los efectos de imponer impuestos o requisitos de contenido importado a la IED frente a estructuras distintas de mercado en el alza de precios ocasiona diferentes respuestas de demanda (Lahiri y Ono, 1998).

A nivel macroeconómico la evidencia empírica sugiere que los costos de producción, el tamaño ¹⁶⁵ y dinamismo del mercado interno y las condiciones de inserción en el mercado internacional, son factores fundamentales en explicar el comportamiento de la IED (Love e Hidalgo, 1999, Bajo-Rubio y Sosvilla-Rivero, 1994, Culem 1988).

Por las razones expuestas, el modelo econométrico utilizado para estudiar las causas y efectos de la IED en la economía mexicana, incluye algunos de los factores mencionados con un sistema de determinación simultánea de todas las variables. Para ello se utiliza un modelo de vectores autorregresivos (VAR) en donde todas las variables se tratan en principio como endógenas (Hamilton, 1994). Se utilizan dos modelos VAR, el primero incluye al producto mexicano, a la inversión doméstica, al producto de los Estados Unidos, al tipo de cambio real y a la inversión extranjera.¹⁶⁶ Así, se pretende capturar, en primer lugar, el peso de la inversión en el crecimiento económico a través de un modelo AK (Obstfeld y Rogoff, 1999). La evidencia disponible sugiere que en los países en desarrollo existe una alta correlación entre la inversión, el producto y la tasa de crecimiento económico (Ross, 2000). En segundo lugar, se incluyó al producto de los Estados Unidos con objeto de capturar la creciente interdependencia de la economía mexicana con el vecino del norte. En tercer lugar, se incluyó al tipo de cambio real con objeto de capturar su relación entre la IED (Waelbroeck, 1984) y los cambios de demanda interna y externa y los factores que corresponden a los ajustes de la política monetaria de acuerdo con el modelo de condiciones monetarias. Finalmente, se incluyó a la inversión extranjera para identificar sus relaciones simultáneas con el conjunto de las otras variables. Desde luego, la

¹⁶³ La evidencia empírica sugiere que la IED responde negativamente a los requerimientos de entrada (Qiu, L.D. y Z. Tao, 2001).

¹⁶⁴ Debe reconocerse que la relación entre IED y tipo de cambio es compleja (Froto y Stein, 1991).

¹⁶⁵ Ello puede incluir el nivel de ingreso por habitante (Root y Ahmed, 1979).

¹⁶⁶ Este tipo de especificación, incluyendo a la inversión doméstica y a la IED es utilizado también por Borenstein, De Gregorio y Lee, 1998 y Agosin y Mayer, 2000.

especificación utilizada excluye al capital humano, variable fundamental en el crecimiento económico, lo que representa alguna deficiencia del trabajo econométrico desarrollado (OECD, 2002 y Ross, 2000).

El segundo modelo incluye la inversión extranjera directa, el producto mexicano y los costos laborales. Se pretende capturar los determinantes de la IED considerando tanto los efectos del tamaño y dinamismo del mercado doméstico, como la ventaja competitiva de costos laborales bajos. El modelo se generó de una búsqueda de lo general a lo específico (Hendry, 1995) incluyendo otros factores determinantes como el tipo de cambio real.

El conjunto de las variables en ambos modelos forman series no estacionarias. Por ello, se utilizó el procedimiento de cointegración de Johansen (1988) en el marco de un modelo de vectores autorregresivos (VAR) con mecanismo de corrección de error (Engle y Granger, 1987 y Johansen, 1992). La existencia de un proceso simultáneo de determinación entre las series incluidas en el vector X_t pudo comprobarse a través de las pruebas de exogeneidad débil y de no causalidad de Granger (Ericsson e Irons, 1994), representadas de la siguiente forma:

$$(1) \quad \Delta X_{it} = \mu_{it} + \beta' Z_{t-1} + \sum_{i=1}^m a_i \Delta X_{1,t-1} + \sum_{i=1}^m b_i \Delta X_{2,t-1} + \sum c_i \Delta X_{3,t-1} + e_{it}$$

Donde X_{it} incluye al PIB nacional, la inversión doméstica, el PIB de los Estados Unidos, al tipo de cambio real y a la inversión extranjera, en el primer caso. La IED, al producto mexicano y al salario real, en el segundo caso, y $\beta' Z_{t-1}$ contiene a los vectores de cointegración. La prueba de exogeneidad débil en el sistema de variables cointegradas implica descomponer el sistema en un modelo condicional y uno marginal (Johansen, 1991 y Ericsson, 1992). El modelo condicional esta representado por el vector de corrección de errores mientras que las variables en el modelo marginal son exógenas débiles en el caso en que el vector de cointegración sea independiente de los parámetros del modelo marginal. De este modo, no existe pérdida de información al excluirse a las variables del modelo marginal. En este contexto, las pruebas de exogeneidad débil se realizan sobre los parámetros α_1 incluidas en la matriz Π de la ecuación (2) (Ericsson e Irons, 1994). Por su parte, los estadísticos de no causalidad de Granger se realizan utilizando las pruebas F para los coeficientes a_i , b_i y c_i y verificando adicionalmente la significancia estadística de los parámetros B.

El análisis permite considerar la posible presencia de determinación simultánea entre las variables, contribuyendo a una apreciación más realista de los efectos y determinantes de la IED. Ello es consistente con trabajos recientes sobre la relación entre la inversión extranjera y el producto en que utilizan modelos VAR (véase por ejemplo Shan, 2002, Chakraborty y Basu, 2002 y Liu, Burridgey Sinclair, 2002).

La base de datos ¹⁶⁷ corresponde a observaciones trimestrales del período 1980(1)-2002(4). Como variable de ingreso interno se usa al PIB en millones de pesos a precios de 1993 (Y_t); en tanto que como nivel de ingreso del exterior (Y_t^*) se utilizó el producto nacional bruto de los Estados Unidos en billones de dólares a precios de 1996; la variable de inversión (I_t) fue aproximada por la formación bruta de capital fijo del sector privado en millones de pesos a

¹⁶⁷ Las fuentes estadísticas corresponden a Banco de México e INEGI.

precios de 1993; la IED se obtuvo de los flujos reportados en balanza de pagos en miles de dólares corrientes.

El cuadro 1 incluye las pruebas de raíces unitarias de las variables consideradas en este análisis. Las pruebas de Dickey Fuller Aumentada (ADF) (1981), Phillips Perron (PP) (1988) y Kwiatkowski y otros (KPSS) (1992) indican que todas las variables son series no estacionarias I(1). De este modo, la ecuación (1) representa una aproximación adecuada del proceso generador de información para ambos modelos.

Cuadro 1

PRUEBAS DE RAÍCES UNITARIAS

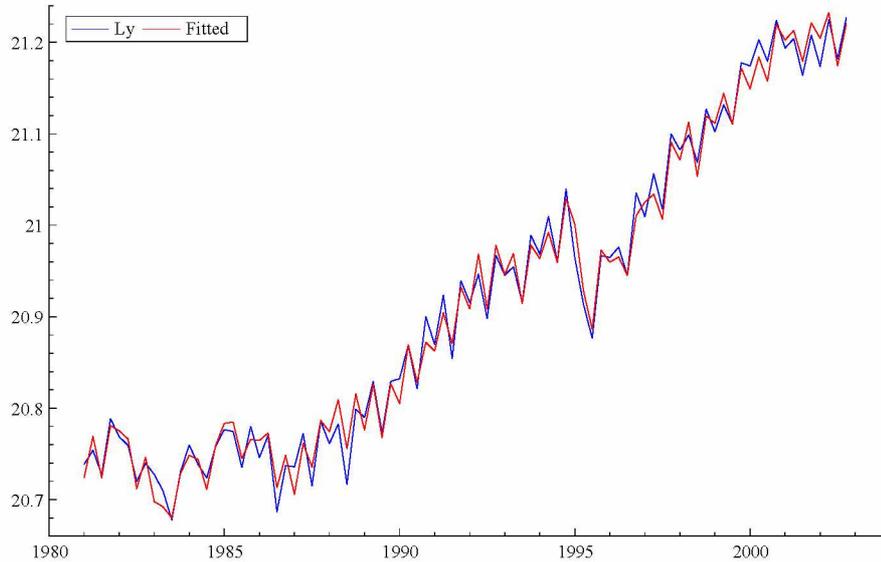
Variable	ADF			Phillips – Perron(4)			KPSS(9)	
	A	B	C	A	B	C	η_μ	η_τ
y_t	-3.08(8)	0.46(8)	1.83(8)	-4.67 a/	-0.34	2.25	0.98 a/	0.18 a/
Δy_t	-3.85(8) a/	-3.54(8) a/	-2.34(7) a/	-20.77 a/	-20.75 a/	-18.28 a/	0.11	0.05
i_t	-4.20(8) a/	-1.52(2)	0.30(5)	-2.39	-1.17	0.48	0.65 a/	0.15 a/
Δi_t	-4.01(8) a/	-3.76(8) a/	-3.71(8) a/	-8.61 a/	-8.60 a/	-8.61 a/	0.15	0.06
ied_t	-7.39(0) a/	-0.86(3)	0.90(3)	-7.48 a/	-2.74	0.71	0.94 a/	0.14
Δied_t	-10.17(2) a/	-10.23(2) a/	-10.17(2) a/	-20.79 a/	-20.94 a/	-20.69 a/	0.06	0.05
yx_t	-2.70(2)	-0.61(1)	5.12(1)	-2.71	0.11	6.46	1.01 a/	0.07
Δyx_t	-3.03(8)	-2.98(8) a/	-0.83(8)	-7.20 a/	-7.27 a/	-4.49 a/	0.07	0.06
wr_t	-3.84(8) a/	-3.57(6) a/	1.15(0)	-2.25	-2.35	1.04	0.78 a/	0.16 a/
Δwr_t	-4.91(5) a/	-9.74(0) a/	-9.58(0) a/	-9.90 a/	-9.77 a/	-9.64 a/	0.23	0.05
sr_t	-3.62(3) a/	-3.21(3) a/	-0.07(3)	-2.47	-2.28	-0.17	0.21	0.11
Δsr_t	-3.99(2) a/	-3.93(2) a/	-3.95(2) a/	-8.15 a/	-8.15 a/	-8.19 a/	0.11	0.05

a/ Indica rechazo de la hipótesis nula de raíz unitaria al 5% de significancia. Los valores críticos al 5% para las pruebas Dickey-Fuller Aumentada y Phillips-Perron, en una muestra de $T=100$, son de -3.43 incluyendo constante y tendencia (modelo A), -2.88 únicamente la constante (modelo B) y -1.95 sin constante y sin tendencia (modelo C) (Maddala y Kim, 1998, p. 64). η_μ y η_τ representan los estadísticos de la prueba KPSS, donde la hipótesis nula considera que la serie es estacionaria en nivel ó alrededor de una tendencia determinística, respectivamente. Los valores críticos al 5% en ambas pruebas son de 0.463 y 0.146 (Kwiatkowski y otros 1992, p. 166).

El procedimiento de Johansen (1988), estimado a través de un VAR, indica que existe al menos un vector de cointegración (cuadro 2) de modo que existe una relación estable de largo plazo entre el producto mexicano, la inversión doméstica, el producto de los Estados Unidos, el tipo de cambio real y la inversión extranjera. Este modelo muestra además una alta capacidad para simular la trayectoria del producto como se observa en la gráfico 1.

Gráfico 1

VALORES REALES Y PROYECTADOS POR EL VAR DEL PRODUCTO EN MÉXICO



Cuadro 2

ESTADÍSTICOS DEL PROCEDIMIENTO DE JOHANSEN PARA COINTEGRACIÓN

Valor característico	Ho	r-1	Traza	95%	L - Max	95%
0.586	0	4	126,9*	76,1	77,73*	34,4
0.221	1	3	49,13	53,1	22,03	28,1
0.134	2	2	27,11	34,9	12,74	22,0
0.090	3	1	14,37	20,0	8,38	15,7
0.657	4	0	5,98	9,2	5,98	9,2

Nota. L-max = Estadístico de la raíz característica máxima. Traza. Estadístico de la traza. (*) indica rechazo de la hipótesis nula al 5% de significancia. Valores críticos para la prueba L-max (Johansen 1995 tabla 15,1 p. 214) y en la prueba Traza (Mackinnon, y otros, 1999, tabla II, p. 571). La especificación incluye 4 rezagos en el VAR, el periodo analizado es 1981:1 – 2002:4

Normalizando al vector de cointegración, como ecuación de producto, se observa que la inversión doméstica tiene un efecto positivo importante seguido por el producto de los Estados Unidos, mientras el tipo de cambio real tiene una relación inversa. Por su parte, la inversión extranjera tiene un efecto positivo aunque menor que el resto de las variables. En este sentido, la IED contribuye positivamente al crecimiento económico en México aunque su impacto es menor que el conjunto de las otras variables consideradas. La evidencia favorable de

la IED sobre el crecimiento económico es consistente con los estudios de Kokko (1994) y Blomsrom y Wolf (1994) para México que argumentan efectos positivos de la IED sobre la productividad y en general con Wei (1995) y Wei et al (2001) que sostienen que la IED influye favorablemente en el crecimiento económico aunque su efecto es limitado ¹⁶⁸ (De Mello, 1997). Ello además es consistente con Blomstrom y Persson (1983) que argumentan a favor de la difusión tecnológica de la IED para la economía mexicana y con Chuang y Lin (1999) que sostienen que la IED en la provincia china de Taiwán tiene efectos positivos en la difusión tecnológica. El efecto positivo, “*crowding in*”, debe sin embargo matizarse: los efectos en las distintas actividades económicas dependen de las condiciones competitivas de la industria particular o de la característica del posicionamiento de la IED. Así, la evidencia de los efectos de la IED sobre el crecimiento económico en países subdesarrollados parece débil ya que, la IED puede generar concentración adicional en la industria (OCDE, 2002). Asimismo, el aumento de la productividad puede producir efectos negativos en el empleo. En todo caso, el efecto final de *crowding in* o *crowding out* parece corresponder a las condiciones específicas por actividad, no obstante que a nivel agregado la IED tenga efectos positivos en el producto.

$$(3) \quad y_t = 0.499 * i_t + 0.054 * ied_t + 0.094 * yx_t - 0.066 * sr_t + 10.07$$

Las pruebas de exogeneidad débil rechazan la hipótesis nula (cuadro 3), por tanto el conjunto de las variables incluidas en el VAR tiene una determinación simultánea. Por consiguiente no es posible excluir a ninguna de estas variables sin perder información relevante. En ese sentido, el producto y la IED tienen una determinación simultánea. Así, puede sostenerse que el producto, relacionado con el tamaño y dinamismo del mercado, genera una demanda atractiva que la IED aprovecha, contribuyendo aún más al crecimiento al ampliar la oferta y flexibilizar la restricción externa. Hay un proceso que tiende a retroalimentarse por lo que una economía en crecimiento genera sus propias condiciones para atraer a la IED. Así, una política que busque promover a la IED, como detonador del crecimiento, debe reconocer que se trata de variables que se mueven conjuntamente; es difícil utilizar a una de ellas como factor exógeno. La evidencia es consistente con Liu, Burridge y Sinclair (2002), Shan (2002) y Liu, Burridge y Sinclair (2002) que argumentan también a favor de una relación simultánea de causalidad entre producto, exportaciones e IED.

Cuadro 3

PRUEBAS DE EXOGENEIDAD DÉBIL

i	ied	yx	sr	Conjunta
($\alpha_1 = 0$)	($\alpha_2 = 0$)	($\alpha_3 = 0$)	($\alpha_4 = 0$)	
$\chi^2(4)$	$\chi^2(4)$	$\chi^2(4)$	$\chi^2(4)$	$\chi^2(4)$
52,35[0,00] a/	56.36 [0,00] a/	20,62[0,00] a/	55,42[0,00] a/	5,86[0 209]

a/ Indica rechazo de la hipótesis nula de exogeneidad débil al 5% de significancia.

¹⁶⁸ En particular existe una mayor complementariedad entre la inversión doméstica y la IED en la medida en que las disparidades no son muy grandes en la economía.

Las pruebas de no causalidad de Granger subrayan determinación simultánea dinámica entre el producto, la inversión doméstica y el tipo de cambio (cuadro 4). Ello sugiere una estrecha relación entre la trayectoria del producto, la inversión nacional y el tipo de cambio real e indica la inexistencia de determinación dinámica simultánea entre el producto nacional y el de los Estados Unidos y la IED. Ello significa una limitante al impacto de la IED sobre el producto. El resultado es parcialmente consistente con Chakraborty y Basu (2002) que encuentran también que el PIB de India no es causado por la IED. Así, los cambios en la IED en México no parecen contribuir a cambios abruptos del producto.

Cuadro 4

PRUEBA DE NO CAUSALIDAD EN EL SENTIDO DE GRANGER
(EXOGENEIDAD FUERTE)

Ho	F-Statistic	Ho	F – Statistic
Δi no causa Δy	F(4,66) = 6,18[0 000] a/	Δy no causa Δi	F(4,66) = 5,68[0 000] a/
Δied no causa Δy	F(4, 66) = 1,03[0 393]	Δy no causa Δied	F(4,66) = 0,39[0 810]
Δyx no causa Δy	F(4,66) = 0,82[0 514]	Δy no causa Δyx	F(4,66) = 0,06[0 991]
Δsr no causa Δy	F(4,66) = 5,91[0 000] a/	Δy no causa Δsr	F(4,66) = 2,46[0 053] a/

a/ Indica rechazo de la hipótesis nula de no causalidad al 5% de significancia.

Atendiendo a la determinación simultánea entre la IED y el producto mexicano puede entonces identificarse a algunos de los factores principales que determinan el comportamiento de la IED. El procedimiento de lo general a lo específico (Hendry, 1995) indica que la IED en México depende fundamentalmente del producto y del salario real. En efecto, el procedimiento de Johansen (1988) indica que existe un vector de cointegración entre la inversión extranjera directa, el producto y el salario real, sugiriendo la presencia de una relación estable entre estas variables (cuadro 5). El modelo representa adecuadamente la trayectoria de la IED, principalmente en su proyección tendencial, como puede observarse en la gráfico 2.

Asimismo, los coeficientes del vector de cointegración sugieren que la IED tiene una relación positiva con el producto e inversa con el salario real. En este sentido, la inversión extranjera directa busca posicionarse en un mercado grande y dinámico en donde además existen costos laborales bajos. Los resultados son consistentes con Culem (1988), que sostiene la determinación de la IED por el crecimiento económico y los costos laborales y Wang y Swan (1997) y Liu, y otros (1997) que argumentan que los principales determinantes de la IED en China son el crecimiento económico y el comercio exterior; y con Chakraborty y Basu (2002), que destacan la relevancia de los costos laborales. Puede incluso argumentarse que la relación entre la IED baja los costos laborales unitarios (Chakraborty and Basu 2002), presentándose en este caso un efecto perverso entre estas dos variables. Asimismo, ello es consistente con Shan (2002) que tampoco encuentra evidencia de que el tipo de cambio sea estadísticamente significativo para determinar a la IED en China.

Cuadro 5

ESTADÍSTICOS DEL PROCEDIMIENTO
DE JOHANSEN DE COINTEGRACIÓN

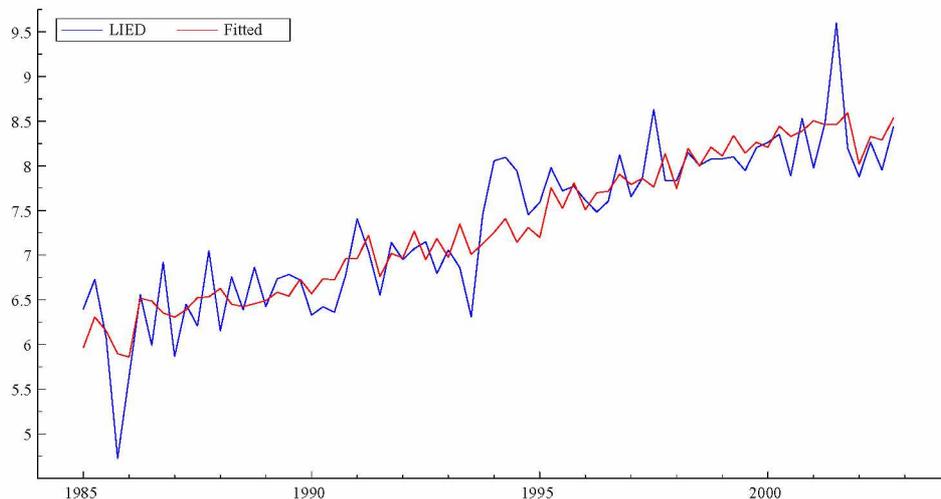
Valor característico	Ho	r-1	Traza	95%	L - Max	95%
0 375	0	2	55,61*	34,9	33,89*	20,0
0 154	1	1	21,71*	20,0	11,34*	15,7
0 134	2	0	10,38*	9,2	10,38*	9,2

Nota. L-max = Estadístico de la raíz característica máxima. Traza. Estadístico de la traza. (*) indica rechazo de la hipótesis nula al 5% de significancia. Valores críticos para la prueba L-max (Johansen 1995 tabla 15,1 p. 214) y en la prueba Traza (Mackinnon, y otros, 1999, tabla II, p. 571). La especificación incluye 4 rezagos en el VAR, el periodo analizado es 1981:1 – 2002:4

(4) $ied_t = 2,98 * y_t - 2,34 * wr_t - 63,78$

Gráfico 2

VALORES REALES Y PROYECTADOS POR EL VAR DE LA
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO



Asimismo, las pruebas de exogeneidad débil (cuadro 6) indican existencia de determinación simultánea entre la IED, el producto y los costos laborales. Ello confirma las pruebas presentadas en el cuadro 3. En este sentido existe determinación simultánea entre el producto y la IED de modo que no puede postularse a la inversión extranjera como un factor exógeno potenciador del crecimiento económico.

Cuadro 6

PRUEBA DE EXOGENEIDAD DÉBIL

Y ($\alpha_1 = 0$)	wr ($\alpha_2 = 0$)	Conjunta
$\chi^2(2) = 9,00[0.011]$ a/	$\chi^2(2) = 18,73[0.000]$ a/	$\chi^2(2) = 21,90[0.000]$ a/

a/ Indica rechazo de la hipótesis nula de exogeneidad débil al 5% de significancia.

Además, la prueba de no causalidad de Granger (cuadro 7) sugiere a la tasa de crecimiento del producto, como causa del ritmo de crecimiento de la inversión extranjera, pero no a la inversa. Esta evidencia expresa la importancia que tiene la expansión económica para atraer a la IED como se observa en el caso de China (Liu, Burridge y Sinclair, 2002, Shan, 2002 y Liu, Burridge y Sinclair, 2002).

Cuadro 7

PRUEBA DE NO CAUSALIDAD EN EL SENTIDO DE GRANGER
(EXOGENEIDAD FUERTE)

Ho	F-Statistic	Ho	F-Statistic
Δy no causa Δied	F(5,55) 2,51[0.040] a/	Δied no causa Δy	1,28[0.284]
Δwr no causa Δied	F(5,55) 1,26[0,29]	Δied no causa Δwr	2,92[0.020] a/

a/ Indica rechazo de la hipótesis nula de no causalidad al 5% de significancia.

De este modo, el conjunto de la evidencia empírica muestra la presencia de un vector de cointegración (el PIB nacional, la inversión doméstica, el PIB de los Estados Unidos, al tipo de cambio real y a la inversión extranjera), que subraya una relación estable de largo plazo entre estas variables.

Normalizando a este vector como ecuación de producto, se observa que la inversión doméstica tiene un efecto positivo importante seguido por el producto de los Estados Unidos mientras que el tipo de cambio real tiene una relación inversa. Por su parte, la inversión extranjera tiene un efecto positivo, aunque menor que el resto de las variables. En este sentido, la IED contribuye al crecimiento económico en México aunque su impacto es menor que el conjunto de las otras variables consideradas. Puesto en otros términos, la inversión extranjera directa tiene efectos positivos, aunque inferiores a la inversión doméstica, sobre el producto. Ello es evidencia contra la idea de que la IED, es más productiva que la inversión doméstica.

Las pruebas de exogeneidad débil indican que el conjunto de variables consideradas se determinan simultáneamente. Esto es, las variables se mueven conjuntamente siendo todas

endógenas al sistema. Así, parece existir un proceso de retroalimentación de las variables que mantiene el de equilibrio de largo plazo. Ello limita desde luego las posibilidades de utilizar a la inversión extranjera directa como motor del crecimiento económico. Por su parte, las pruebas de no causalidad de Granger indican que existe una determinación simultánea dinámica entre el producto, la inversión doméstica y el tipo de cambio, mientras que esto no sucede entre el producto nacional y el de los Estados Unidos y la IED.

La relación simultánea entre el producto mexicano y la inversión extranjera directa permite identificar a algunos de los factores principales que determinan el comportamiento de la IED. Los resultados obtenidos indican que existe un vector de cointegración entre la inversión extranjera directa, el producto y el salario real sugiriendo la presencia de una relación estable entre estas tres variables.

Los valores de los coeficientes del vector de cointegración sugieren que la IED tiene una relación positiva con el producto e inversa con el salario real. En este sentido, la IED busca posicionarse en un mercado grande y dinámico en donde además existen costos laborales bajos. Asimismo, las pruebas de exogeneidad débil indican que existe una determinación simultánea entre la IED, el producto y los costos laborales. Además, la prueba de no causalidad de Granger sugiere que es la tasa de crecimiento del producto el motor del crecimiento de la inversión extranjera pero no a la inversa. De este modo, no puede suponerse a la inversión extranjera como un factor exógeno para potenciar el crecimiento económico. Por el contrario, parece existir un proceso de retroalimentación simultáneo en donde una fase de crecimiento económico se apoya en la mayor inversión extranjera y a la inversa, un crecimiento pobre, se relaciona con un bajo ritmo de inversión extranjera directa.

De este modo, el papel de la inversión extranjera directa en la economía mexicana mantiene una relación de equilibrio con un conjunto de otras variables. En este sentido, su contribución al desarrollo económico no puede considerarse como un factor exógeno que puede utilizarse como un detonante de política económica. Por el contrario, su función parece acompañar el crecimiento manteniendo una relación de equilibrio con otras variables macroeconómicas. De este modo, la IED apoyará el crecimiento económico al ser atraída por la propia dinámica del mercado local y de sus bajos costos.

Anexo II

ANÁLISIS DE FUNCIONES DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

Las posibilidades de acrecentar la contribución de las exportaciones al crecimiento económico están limitadas por sus determinantes de largo plazo y por la evolución de las importaciones (Begum y Shamsuddin, 1998; Feasel, Kim y Smith, 2001). La expansión del sector exportador contribuye al crecimiento económico por dos vías: al imprimir mayor eficiencia en la localización de los recursos productivos entre los sectores exportadores y no exportadores, así como a través del incremento en la acumulación de capital (Ghirmay, Grabowski y Sharma, 2001). Por otra parte, la economía mexicana se ha caracterizado por una alta dependencia de las importaciones para sostener el ritmo de crecimiento, creando una restricción importante (Moreno Brid, 2002).

El análisis de cointegración hace posible identificar los principales determinantes de las exportaciones e importaciones. Las siguientes ecuaciones representan la especificación convencional de ambas funciones

$$(1) \quad X_t = \beta_1 Y_t^* + \beta_2 TCR_t$$

$$(2) \quad M_t = \alpha_1 Y_t + \alpha_2 TCR_t$$

donde: $\beta_1, \beta_2 > 0$, $\alpha_1 > 0$ y $\alpha_2 < 0$

Las exportaciones (X_t) se consideran como una función lineal del ingreso del exterior ¹⁶⁹ (Y_t^*) y el tipo de cambio real (TCRt) ¹⁷⁰, en tanto que las importaciones dependen positivamente del ingreso interno (Y_t) y negativamente del tipo de cambio real. Como variable de ingreso interno se usa al PIB a precios de 1993; en tanto, el ingreso del exterior se aproximó con el producto nacional bruto de los Estados Unidos en dólares a precios de 1996; se consideran las exportaciones totales no petroleras (X_t) y las importaciones totales (M_t), ambas series en miles de dólares a precios de 1982-1984 = 100. El tipo de cambio real se define como la relación de los índices de precios al consumidor de los Estados Unidos y México multiplicados por el tipo de cambio nominal, pesos por dólar, para solventar obligaciones internacionales.

El cuadro 1 muestra los resultados de la prueba de Johansen (1988) para ambas funciones. Ambos estadísticos básicos (de traza y de raíz característica máxima), no rechazan la hipótesis nula e indica la presencia de al menos dos vectores de cointegración en el periodo 1980-2002. Los vectores de cointegración normalizados (cuadro 2) señalan que las exportaciones responden de manera positiva al ingreso del exterior, un incremento en 1% de la actividad económica en los Estados Unidos representa un aumento de 4%

¹⁶⁹ Se considera como ingreso del exterior el PNB de los Estados Unidos

¹⁷⁰ El tipo de cambio real se define como la relación de precios del exterior y precios internos multiplicada por el tipo de cambio nominal pesos por dólar.

aproximadamente, de las exportaciones no petroleras. Por su parte, la elasticidad del tipo de cambio real es positiva y menor a la unidad, de tal forma que una depreciación real de 1% tendría un efecto menos que proporcional en las exportaciones.

La función de importaciones muestra un comportamiento que depende del ingreso interno y de los precios relativos; no obstante fue necesario incluir variables “dummy” en el procedimiento de cointegración a fin de capturar los cambios en la pendiente de la tendencia de la serie. El periodo considerado (1980-2002) comprende importantes cambios estructurales o institucionales que afectaron la relación comercial de México con el exterior tales como la adhesión al GATT (1985) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. Lo anterior, hace relevante identificar las alteraciones en la respuesta de las variables determinantes, la evolución de las exportaciones e importaciones. Al efecto, se consideran dos subperiodos de la muestra, el primero previo al TLCAN (1984-1994) y el segundo posterior a la crisis de 1995, y se hicieron nuevas estimaciones de ambas funciones.

Cuadro 1

ESTADÍSTICOS DEL PROCEDIMIENTO DE JOHANSEN
(EXPORTACIONES E IMPORTACIONES)

Periodo	Prueba	Exportaciones			Importaciones		
		r = 0	r ≤ 1	r ≤ 2	r = 0	r ≤ 1	r ≤ 2
1980-2002	$\hat{\lambda}$ -max	18,84	13,69	4,11 a/	30,04 a/	22,32 a/	9,70 a/
	\wedge Traza	36,64 a/	17,8 a/	4,11 a/	62,06 a/	32,02	9,70 a/
1980-1994	$\hat{\lambda}$ -max	18,74 a/	18,32	0,02	22,61 a/	17,57 a/	6,48
	\wedge Traza	37,08 a/	18,34 a/	0,02	46,67 a/	24,06 a/	6,48
1995-2002	$\hat{\lambda}$ -max	24,57 a/	16,24 a/	5,13 a/	44,9 a/	25,14 a/	3,83 a/
	\wedge Traza	45,94 a/	21,37 a/	5,13 a/	73,88 a/	28,98 a/	3,83 a/

Nota: $\hat{\lambda}$ -max = Estadístico de la raíz característica máxima. \wedge Traza. Estadístico de la traza.

a/ Rechazo de la hipótesis nula al 5% de significancia. Valores críticos al 5% de significancia para la prueba $\hat{\lambda}$ -max: r=0, r≤1, r≤2, 34,9, 20,0, 9,2 (Johansen 1995 tabla 15,1 p. 214); y en la prueba \wedge Traza, 22,0, 15,7, 9,2. (Mackinnon, y otros, 1999, tabla II, p.571).

Las estimaciones del período 1984-1994. En el caso de las exportaciones la elasticidad del ingreso del exterior mantiene un valor similar con respecto al total de la muestra, en tanto que la elasticidad del tipo de cambio real es menor. Este resultado sugiere, que durante la década de los ochentas las exportaciones eran menos sensibles a los movimientos del tipo de cambio. En la segunda mitad de la década de los noventa, se reporta una disminución de medio punto porcentual en la elasticidad del PIB de los Estados Unidos. Previendo una etapa de bajo crecimiento de los Estados Unidos en los próximos años, se anticipan limitantes al crecimiento económico. La elasticidad del tipo de cambio real tiende a incrementarse, aunque no de manera importante. Ello sugiere que hoy las exportaciones mexicanas se ubican en un mercado cada vez más competitivo donde los diferenciales de precios resultan crecientemente importantes.

Cuadro 2

ECUACIONES DE COINTEGRACIÓN POR EL MÉTODO DE JOHANSEN. FUNCIONES DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

Período	Variable depend.	Y_t^*	Y_t	TCR_t	C	D_{98}
1980-2002	X_t	3 860		0 522		
	M_t		3 128	-1 241	-45,79	
1984-1994	X_t	3 720		0 140		
	M_t		3 488	-0 887	-55,28	
1995-2002	X_t	2 920		0 374		
	M_t		3 704	-1 252		1 252

Nota: Período 1980-2002, en la ecuación de exportaciones el número de rezagos utilizados en el VAR es 6, la especificación incluye constante y una variable dummy de nivel con valor de 0 antes de 1991:1 y valor de 1 para los datos restantes. En el caso de las importaciones el número de rezagos es 6, la especificación incluye constante y variables dummy en los periodos 1982:4, 1983:1, 1995:1 y 1995:2. Período 1984-1994, en exportaciones el VAR se especificó con 6 rezagos, constante y una variable dummy de nivel con valor de 0 antes de 1991:1 y valor de 1 para los datos restantes. En importaciones el número de rezagos es de 4, constante y variables dummy en los periodos 82:4, 83:1, 86:1 y 93:1. Finalmente en el periodo 1995-2002 en exportaciones el VAR se estimó con 6 rezagos y constante. En importaciones el VAR incluye 5 rezagos, constante y variables dummy para los periodos 94:1 y 95:1.

Respecto a las importaciones en la etapa previa al TLCAN, la elasticidad ingreso es similar a la estimada en todo el periodo, en tanto que la del tipo de cambio real (si bien resulta negativa) es menor (en valor absoluto) en comparación al valor que se deriva del total de la muestra. Durante la vigencia del TLCAN, ambas elasticidades aumentan su valor con respecto a las estimaciones anteriores. El incremento en el valor de la elasticidad ingreso, evidencia mayor asociación entre el crecimiento económico y el nivel de las importaciones a partir de la apertura comercial. La respuesta al tipo de cambio real crece con respecto a las anteriores estimaciones, es decir, una depreciación real tendría mayor efecto en las importaciones.

Las estimaciones identifican relaciones estables de largo plazo para las exportaciones e importaciones mexicanas como funciones tradicionales de demanda. Resultados interesantes son que las exportaciones resultan, hoy, más sensibles a los precios relativos y que la elasticidad-ingreso de las exportaciones ha disminuido. La combinación de ambos elementos incide negativamente en la dinámica de largo plazo de las exportaciones mexicanas. Las importaciones mantienen una elasticidad ingreso similar a lo largo del todo el período aunque se observa que el aparato productivo se hace más dependiente y, por tanto, su trayectoria es menos sensible a los precios relativos.

REFERENCIAS

- Bajo-Rubio, O. Y S. Sosvilla-Rivero (1994), An econometric analysis of foreign direct investment in Spain, 1964-89, *Southern Economic Journal*, vol. 61, 104-20.
- Baldwin, R., H. Braconier y R. Forslid (1999), Multinationals, endogeneous growth and technological spillovers: theory and evidence, CEPR discussion paper, N° 2155.
- Blomstrom, M. y H. Persson (1983), Foreign investment and spillover efficiency in an underdeveloped economy: evidence from Mexican manufacturing industry, *World Development*, vol. 11, 493-50.
- Blomstrom, M., Lipsey, R.E. y Zejan, M. (1996), Is fixed investment the key to economic growth?, *Quarterly Journal of Economics*, 111, 269-76.
- Blomstrom, M. y E. Wolf (1994), Multinationals corporations and productivity convergence in México, en Baumol, W. R. Nelson y E. Wolff (eds.), *Convergence of productivity: cross-national studies and historical evidence*, Oxford University Press., Oxford.
- Borenztein, E., J. De Gregorio y J.W. Lee (1998), How does foreign direct investment affect economic growth?, *Journal of International Economics*, 45, 115-135.
- Chakraborty, C. y P. Basu (2002), Foreign direct investment and growth in India: a cointegration approach, *Applied Economics*, 34, 1061-1073.
- Chuang, Y.C. y C.M. Lin (1999), Foreign direct investment, R&D and spillover efficiency: evidence from Taiwan's manufacturing firms, *Journal of Development Studies*, vol. 35, N° 4, abril, 117-137.
- Culem, C.G. (1988), The location determinants of direct investment among industrialized countries, *European Economic Review*, 32, 885-904. indica que market size y economic growth además de costos laborales los principales determinantes.
- Dickey, D. A. and Fuller, W.A. (1981), Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root, *Econometrica*, 49, 1057-1072.
- Engle, R.F. and C.W.J. Granger (1987), Cointegration and error correction: representation, estimation and testing, *Econometrica*, 55, 251-276.
- Engle, R.F., Hendry, D.F. and Richard, J. (1983), Exogeneity, *Econometrica*, 51, 277-304.
- Ericsson, N.R. and J.S. Irons (eds.) (1994), *Testing exogeneity*, Oxford University Press.

- Favero, C.A. (2001), *Applied macroeconomics*, Oxford University Press.
- Froto, K.A. y J.C. Stein (1991), Exchange rates and foreign direct investment: an imperfect capital markets approach, *Quarterly Journal of Economics*, noviembre, 1191-1217.
- Hamilton, J.D. (1994), *Time series analysis*, Princeton University Press.
- Hendry, D.F. (1995), *Dynamic econometrics*, Oxford University Press.
- Iscan, T. (1998), Trade liberalization and productivity: a panel study of the Mexican manufacturing industry, *Journal of Development Studies*, vol. 34, N° 5, junio, 123-148.
- Johansen, S. (1992), Testing weak exogeneity and the order of cointegration in US money demand data, *Journal of Policy Modelling*, 313-34.
- Johansen, S. (1988), Statistical analysis of cointegration vectors, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, 231-54.
- Kokko, A. (1994), Technology, market characteristics and spillovers, *Development Economics*, vol. 48.
- Kwiatkowsky, D., Phillips, P.C.B., Schmidt P. and Shin, Y. (1992), Testing the null hypothesis of stationary against the alternative of a unit root, *Journal of Econometrics*, 54, 159-178.
- Lahiri, S. Y Y. Ono (1998), Foreign direct investment, local content requirement and profit taxation, *Economic Journal*, 108, marzo, 444-457.
- Liu, X., Burridge P. and Sinclair, P.J.N. (2002), Relationships between economic growth, foreign direct investment and trade: evidence from China, *Applied Economics*, 34, 1433-1440.
- Love, J.H. y F.L. Hidalgo (1999) The ownership in Latin America FDI: a sectored study of US direct investment in Mexico, *Journal of Development Economics*, vol. 35, N° 5, junio, 76-95.
- Maddala, G.S. and Kim, I. (1998), *Unit roots, cointegration and structural change*, Cambridge University Press.
- De Mello, L.R. (1999), Foreign direct investment-led growth: evidence from time series and panel data, *Oxford Economic Papers*, 51, 133-151.
- De Mello, L.R. (1997), Foreign direct investment in developing countries and growth: a selective survey, *Journal of Development Studies*, vol. 34, N° 1, octubre, 1-34.

- Obstfeld, M. y K. Rogoff (1999), *Foundations of International Macroeconomics*, MIT Press.
- Phillips, P.C.B. and Perron, P. (1988), Testing for unit roots in time series regression, *Biometrika*, 75, 335-346.
- Qiu, L.D. y Z. Tao (2001), Export, foreign direct investment, and local content requirement, *Journal of Development Economics*, vol. 66, 101-125.
- Ramírez, M.D. (2000), Foreign direct investment in México: a cointegration analysis *Journal of Development Studies*, vol. 37, N° 1, octubre, 138-162. Economics,
- Root, F.R. y A. A. Ahmed (1979), Empirical determinants of manufacturing direct investment in developing countries, *Economic Development and Cultural Change*, 751-
- Ros, J. (2000), *Development theory and the economics of growth*, University of Michigan Press.
- Shan, J. (2002), A VAR approach to the economics of FDI in China, *Applied economics*, 34, 885-893.
- Spanos, A. (1986), *Statistical foundations of Econometric Modeling*, Cambridge University Press.
- Waelbroeck, J. (1984), Capital, foreign exchange, and growth: the two-gap and labor-income-floor views, *Economic structure and performance*,
- Weinhold, D. y Nair, U. (2000), Causality tests for cross-country panels: a new look at FDI and economic growth in developing countries, paper presented at the ASSA Conference, 5-8, enero, Boston, MA.