

Inversión Extranjera en Países Emergentes y en Transición¹

Jesús Sosa

La inversión extranjera es un tema de primordial importancia y de reflexión profunda para cualquier economía contemporánea. El fenómeno es notable cuando se analiza desde la perspectiva del receptor de los flujos, específicamente los países emergentes y en transición. Más aún cuando el escenario se inscribe en un contexto de globalización, cuyos renovados bríos predominan desde las últimas dos décadas del siglo XX. Sobre todo porque, como lo indican los autores, uno de los principales elementos definitorios del proceso de globalización económica de las últimas décadas es la elevada importancia que han adquirido los flujos de inversión extranjera directa (IED).

El libro aborda en cinco capítulos la inversión extranjera directa y sus antecedentes para los países de América Latina. Aunque también estudia la experiencia de la transición sistémica de algunas naciones europeas ex-socialistas,

tal es el caso de Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa; asimismo las políticas adoptadas hacia la IED y sus efectos sobre el territorio receptor tomando como ejemplos nacionales extremos los casos de Irlanda y las repúblicas emergentes asiáticas de Corea y Taiwán. De la misma manera examina ésta modalidad de inversión en economías asiáticas, concretamente las de China y Vietnam con la intención de retomar sus aspectos positivos como referentes para la economía Cubana.

Uno de los argumentos centrales de los autores es que el tema de la inversión extranjera directa en el desarrollo económico ha sido polémico en la literatura, y existen diferentes posiciones acerca del mismo. Por un lado, los partidarios de la IED le atribuyen méritos pues dicen que transfiere tecnología a los receptores, incrementa el comercio, genera puestos de trabajo, integra los mercados mundiales, acelera el desarrollo económico, provee de recursos financieros y aporta elementos importantes como las alianzas estratégicas, las redes de proveedores y las técnicas relacionadas con la organización, la administración y la comercialización. Por otro lado, sus detractores la culpan de originar problemas de balanza

¹ Lichtensztejn Samuel (Coordinador) Inversión Extranjera en Países Emergentes y en Transición. Ed. Universidad Veracruzana, México, 2014.

de pagos, permitir la explotación del mercado de mano de obra y materias primas del país receptor y reducir la capacidad de éste para administrar su economía, entre otros.

En el estudio se plantea que en las últimas décadas, en la actual fase de globalización económica, se ha experimentado un aumento en la importancia de las multinacionales en la producción internacional, ya que estas empresas crearon sistemas de producción y distribución internacionalmente integrados, con alta volatilidad –redes globales– basados en una descomposición espacial de la producción. Se afirma que las transnacionales tienen un importante peso específico en la actividad económica "nacional" de muchos países, y que la situación económica de los mismos puede depender de las decisiones que adopten éstas.

De tal suerte, los países en desarrollo enfrentan el reto de integrar sus economías a los procesos de desarrollo económico derivados de esta conformación. Por esa razón los autores resaltan que, si bien la IED puede representar incrementos del capital en la mayoría de los países receptores, su contribución fundamental está en función del impacto que puede tener sobre el

crecimiento económico de esos países. La investigación asume que, para el receptor, lo importante no es maximizar la cantidad de inversión extranjera directa sino garantizar su calidad; es decir, el objetivo económico debe ser atraer la inversión que tenga mejores efectos reestructuradores y de arrastre sobre el tejido productivo local. Una manera más positiva de favorecerse de los posibles efectos nocivos de la ingesta de IED sobre el territorio receptor, es la definición de una "política de inversión extranjera directa estratégica" que refuerce las ventajas territoriales que motivan a las empresas multinacionales a desarrollar opciones de creación de recursos y que permitan la transferencia de activos tangibles e intangibles. Si la empresa transnacional opta por una aproximación depredadora de recursos (por ejemplo, de factor trabajo a bajo coste) menos positivos serán los impactos y más deslocalizables sus actividades.

Es por estas razones que el trabajo acentúa la evolución cuantitativa de la IED y las posibles consecuencias sobre la estructura productiva y tecnológica de los países latinoamericanos, emergentes y en transición. Al mismo tiempo que enfatiza el papel protagónico del Estado como

orientador, concertador, equilibrador y redistribuidor respecto a las empresas productivas.

Este tema crucial es planteado con la ayuda de los aspectos teóricos sugeridos por el paradigma ecléctico de Dunning (o paradigma OLI), el cual enuncia que deben darse simultáneamente tres condiciones o ventajas: de propiedad, localización e internalización para que la IED tenga lugar, y según él, una empresa multinacional es la coordinación de una red de actividades interrelacionadas internacionalmente; la senda de inversión y desarrollo, obtenida a partir del paradigma, para explicar el avance de los países a través de cinco etapas, empezando por ser receptor neto de IED y moviéndose gradualmente a una situación de ser fuente neta de IED; y la polémica entre bondades y perjuicios y objetivos contrarios entre las empresas transnacionales y los Estados-nación.

Se señala que los territorios compiten para atraer los capitales internacionales con base en dos grandes grupos genéricos de ventajas: las ventajas factoriales y las ventajas estructurales. Pero por otro lado, las transnacionales arraigan sus inversiones en el territorio receptor siguiendo dos maneras extremas de inserción: la lógica de explotación de recursos y

la lógica de creación de recursos. Dos formas organizativas de la transnacional, en una combinación óptima, moldean a esta “estrategia global”: la integración vertical y la horizontal.

El trabajo presenta las experiencias históricas recientes entorno a las políticas, laxas y restrictivas, hacia la IED y sus efectos sobre el territorio receptor para los países de Argentina, Brasil, México, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Perú, Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Por otra parte para Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Polonia, República Checa, el objetivo es analizar la contribución de las IED recibida al cambio estructural de sus economías. Se eligen este último grupo de países porque concentran más del 70% del total de las IED recibidas en la región Europa Central y Oriental, además que todos ellos ocupan posiciones líderes en la mayor parte de los indicadores relativos de IED, en particular como porcentaje del PIB y por habitante.

Irlanda Corea y Taiwán, se eligen para ejemplificar las estrategias extremas (liberal y “estratégica”) en materia de recepción de IED.

Por último China, Vietnam y Cuba porque se trata de transformaciones desde el socialismo, de

economías subdesarrolladas que no lograron resolver sus problemas con la planificación centralizada y con el modelo clásico socialista europeo, y que además sus reformas fueron conducidas desde el Partido Comunista de ambos países (como lo es actualmente en Cuba).

Los datos empíricos de los casos estudiados dan sustento al fenómeno de la expansión a nivel mundial de las inversiones extranjeras. Un aspecto muy importante en el análisis es el señalar que una de las características de los países en desarrollo (y en transición) ha sido su necesidad de financiamiento externo en todas las modalidades. Ninguno de los países anteriores es ajeno a ese fenómeno.

Con relación a las políticas, por ejemplo, se enfatiza el trato otorgado por las administraciones gubernamentales a la IED en América Latina previo a los procesos de liberalización. Dos periodos se consideran al realizar el estudio: la fase de las políticas cuasi liberales (1955-1968) y la fase de las políticas reactivas (1968-1975).

De acuerdo con los autores se afirma que la presencia de inversiones extranjeras en América Latina después de la segunda

Guerra Mundial no fue inmediata. Tres factores postergan el ingreso de los flujos a la región: 1) las inversiones estadounidenses, que son mayoritarias, privilegian otras zonas por razones económicas, geopolíticas y militares, tal es el caso de Canadá, Japón y Europa; 2) la acumulación de reservas en divisas y el poder de compra de las exportaciones, pues facilitan el proceso de sustitución de importaciones sin necesidad de capitales externos; y 3) surgen reivindicaciones y políticas nacionalistas que desafían al capital extranjero, especialmente de origen estadounidense.

Por ejemplo, para el periodo cuasi liberal, para Argentina, Brasil y México, los autores indican que el proceso de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones comenzó a agotarse y se presentan problemas de balanza de pagos e inflación. Por otra parte el Mercado Común Centroamericano, compuesto por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, pretendía promover un proceso de industrialización, no por la vía de la sustitución de importaciones, sino por la integración y el comercio intraregional.

En este contexto las políticas que analizan el proceso de industrial-

zación y la presencia de las inversiones extranjeras dejan de considerarse antagónicas para ser vistas como complementarias, y se empieza a dar un trato amable a la IED con escasas restricciones. Se pensaba que las inversiones extranjeras refuerzan el proceso de sustitución de importaciones con ahorro externo, sin que importara su incidencia en la balanza de pago. Ejemplos de políticas laxas lo constituye el hecho que no se plantearon límites a la repatriación de capitales ni al giro de ganancias, se aprueban leyes de garantía para asegurar a los inversionistas contra los riesgos de inconvertibilidad cambiaria. En Nicaragua no se gravaba las remesas por concepto de utilidades, regalías y asistencia técnica de las empresas extranjeras, en tanto Honduras y Costa Rica lo hacían a niveles muy bajos y Guatemala aplicaba impuestos promedio del 10% y El Salvador del 30%.

Sin embargo, en el período de políticas reactivas, que transcurre entre finales del decenio de los sesenta y la primera mitad del siguiente, los lineamientos de la política económica en América Latina fueron más, en especial, en relación a los modos de encarar el tratamiento de las inversiones extranjeras. En esos años México, Venezuela, y en cierto modo

Brasil, configuraron experiencias que también pusieron en cuestión, en mayor o menor medida, las políticas de tipo aperturista al capital extranjero aplicadas hasta entonces.

El origen de este tipo de respuestas tiene circunstancias económicas y políticas internas y externas. Entre las circunstancias internas se mencionan, el denominado “cordobazo” argentino en 1968, las disputas escandalosas en la negociación de una corporación petrolera en Perú, los sorprendentes disturbios en México en 1968, y los propios antecedentes del triunfo socialista de Allende en Chile. En el plano externo, se cita el deterioro de la hegemonía estadounidense que en lo político se reflejó en el fracaso de la guerra de Vietnam y, en lo económico, en la devaluación del dólar, en la multiplicación por cuatro del precio del petróleo y en la pérdida relativa de participación de ese país en los flujos de inversión a nivel mundial (del 60% en 1960 era algo inferior al 50% hacia mediados de los años setenta). En el estudio se detallan las características de las políticas reactivas ante el capital extranjero en estos años tomando como ejemplos representativos la experiencia agresiva de Perú y Chile (“la vía chilena al socialismo”), las

políticas activas del Pacto Andino y México (política de “mexicanización”) y la política defensiva de Argentina. Este escenario a dado lugar a lo que algunos autores califican como periodo “de contención”, fruto de un “nacionalismo ambiguo” o como una política “defensiva” correspondiente a un “nacionalismo corporativo y policlasista”.

Algunas de las principales conclusiones a las que llegan los autores resaltan las siguientes: en el caso de México las políticas privatizadoras y desreguladoras, mediante un proceso de apertura gradual, dieron lugar a la eliminación tanto de los coeficientes máximos admitidos al capital extranjero, como la condición de que ciertos sectores estratégicos estuvieran reservados al Estado o a capitales nacionales. La evolución cuantitativa de la IED en México muestra cuatro momentos. Un modelo econométrico encontró las variables internas determinantes en la evolución cuantitativa de la IED en México, las que se observaron como significativas en dicha evolución fueron el PIB y los grados de restricción aplicados. Predominan las inversiones extranjeras destinadas a las manufacturas y a los servicios, sobre todo los vinculados al comercio y servicios financieros. Dominan las de origen

estadounidense, aunque Holanda, España y Canadá van ganando terreno.

Por otro lado Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa, siguieron fundamentalmente el modelo liberal mientras que Eslovenia se aproximó más al modelo “estratégico” seguido por algunos países asiáticos. La adopción por parte de estos cuatro países de la política liberal ha contribuido en gran medida al surgimiento de una economía dual, como en el caso irlandés. Eslovenia, en cambio, optó por un modelo de desarrollo más equilibrado, implementando una política en relación a la IED menos permisiva que el resto de países de la zona.

Finalmente se indica que las políticas para la atracción de capital extranjero hacia China y Vietnam se efectuaron con mucho pragmatismo. La legislación se modificó regularmente de acuerdo al avance de los negocios. China, por ejemplo, adoptó una estrategia gradual y selectiva de liberalización (en materia de sectores y regiones) en su política de apertura hacia la inversión extranjera directa. Con relación a estas experiencias como ejemplos para la economía cubana se plantea que la participación del Ministerio de

Comercio Exterior e Inversión Extranjera de Cuba y la legislación que amparan las inversiones extranjeras, no bastan por sí mismas para intentar estimular la atracción de inversiones. La experiencia asiática muestra que el resto de las instituciones del país se deben alinear con este objetivo, facilitando y no entorpeciendo el avance de estos recursos. Debe

estimularse la entrada de capitales extranjeros de cubanos residentes en el exterior, a la vez que se permita a empresarios privados cubanos a asociarse con empresarios extranjeros, en negocios de pequeño y mediano tamaño.