

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EUROPEA EN AMÉRICA LATINA

por Nicole Moussa

Tres etapas de inversión extranjera directa en América Latina

El tipo de inversión extranjera directa (IED) recibida por América Latina a lo largo de su historia contemporánea ha estado claramente vinculada a la modalidad del desarrollo económico imperante.

En la etapa del modelo primario-exportador -que va desde comienzos del siglo XIX hasta el período de entreguerras-, la IED se dirigía principalmente a las actividades agropecuarias y mineras que constituían el eje del proceso de acumulación de capital. También era activa en los circuitos financieros y en las actividades de transporte (en particular los ferrocarriles) hacia los centros receptores de las exportaciones, que eran en aquel entonces principalmente Gran Bretaña y crecientemente Estados Unidos (sobre todo en el caso de México). En esta etapa, fueron los capitales ingleses el principal origen de la IED, seguidos por los provenientes de los Estados Unidos.

Durante el modelo de sustitución de importaciones se asiste a una ola de nacionalización de los servicios públicos y los recursos naturales, y se produce un esfuerzo de industrialización que descansó principalmente en capitales nativos en una primera etapa, pero devino progresivamente transnacional a partir de los años cincuenta. Las empresas transnacionales (ET) empezaron a jugar un rol cada vez más importante en el proceso de industrialización. Aunque la IED en esta etapa era principalmente dominada por ET de Estados Unidos, importantes inversiones europeas se desarrollaron también en el sector manufacturero, proviniendo principalmente de Alemania y el Reino Unido, y en menor medida de Italia y Francia. Estas inversiones se concentraron fundamentalmente en tres actividades: 1) automotriz con empresas como Volkswagen, Fiat, Citroën, Peugeot, Renault y Scania, que se establecieron en los años cincuenta; 2) alimentos y bebidas con empresas como Nestlé y Unilever cuya presencia remonta a principios del siglo pasado y otras como Parmalat y Danone que llegaron en los setenta; 3)



químicos con empresas como Bayer, BASF, Rhône-Poulenc y Merck que se habían establecido durante el modelo primario-exportador. En esta etapa de sustitución de las importaciones, estas empresas buscaban, a través de la inversión directa, sortear las barreras comerciales para llegar a los mercados locales.

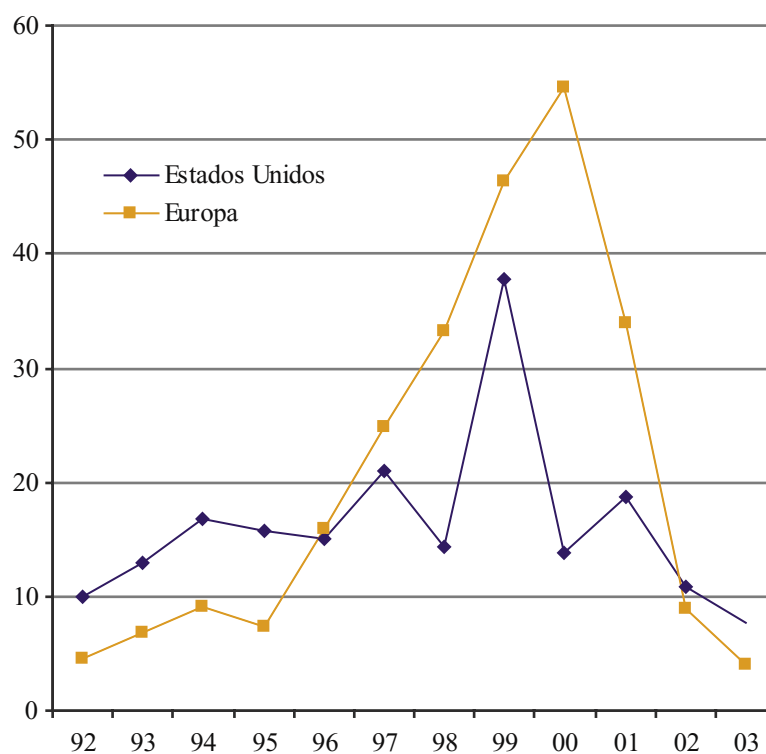
Con el modelo neoliberal de economía abierta que se consolida a partir de la crisis de la deuda externa de 1982, la liberalización comercial y financiera se imponen como ejes centrales de la nueva política de inserción económica internacional. En este nuevo modelo, el capital extranjero bajo sus distintas formas - préstamos, inversiones de cartera e inversiones directas - está llamado a transformarse en componente central del financiamiento de la actividad económica, y la IED en el centro de la modernización de la economía. La apertura de casi todos los sectores a la IED, y los fuertes incentivos para atraerla, provocaron la entrada de importantes flujos de inversión que se dirigían a todos los sectores, pero que se concentraron en aquellos previamente cerrados al capital privado: los servicios (en particular los servicios básicos y financieros) y los recursos naturales.

El auge de la IED europea en América Latina a partir de los noventa...

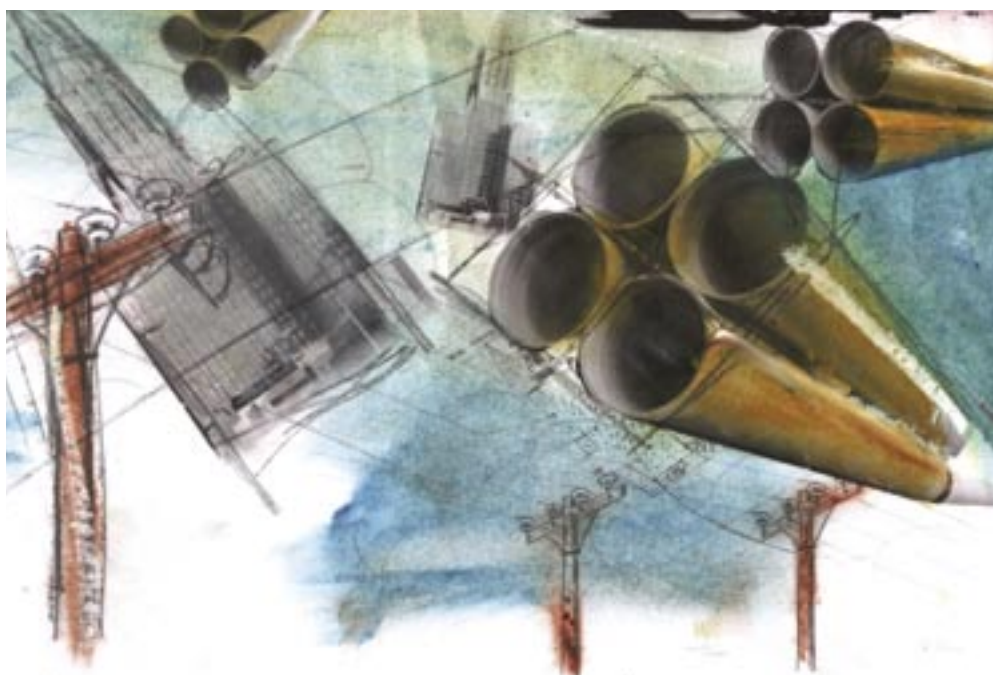
En esta última etapa, la IED europea aumenta fuertemente durante la segunda mitad de los noventa, y se transforma en la principal fuente de inversión externa en América Latina, superando a los Estados Unidos. De acuerdo a las estadísticas provenientes de los países europeos inversores, los flujos de salida de IED desde Europa hacia América Latina saltaron de un promedio anual de 6.300 millones de dólares en el período 1991-1995, a 35.000 millones de dólares en 1996-2000, para luego bajar a 20.000 millones de dólares en 2001-2006, en línea con la disminución de los flujos totales de IED hacia América Latina que se produjo entre 2000 y 2003.

Las estadísticas de algunos países latinoamericanos receptores corroboran que la IED proveniente de Europa pasó a ser la principal fuente de IED en América del Sur a partir de mediados de los años noventa;

Flujos de salida de IED de Europa y Estados Unidos hacia América Latina
En miles de millones de dólares

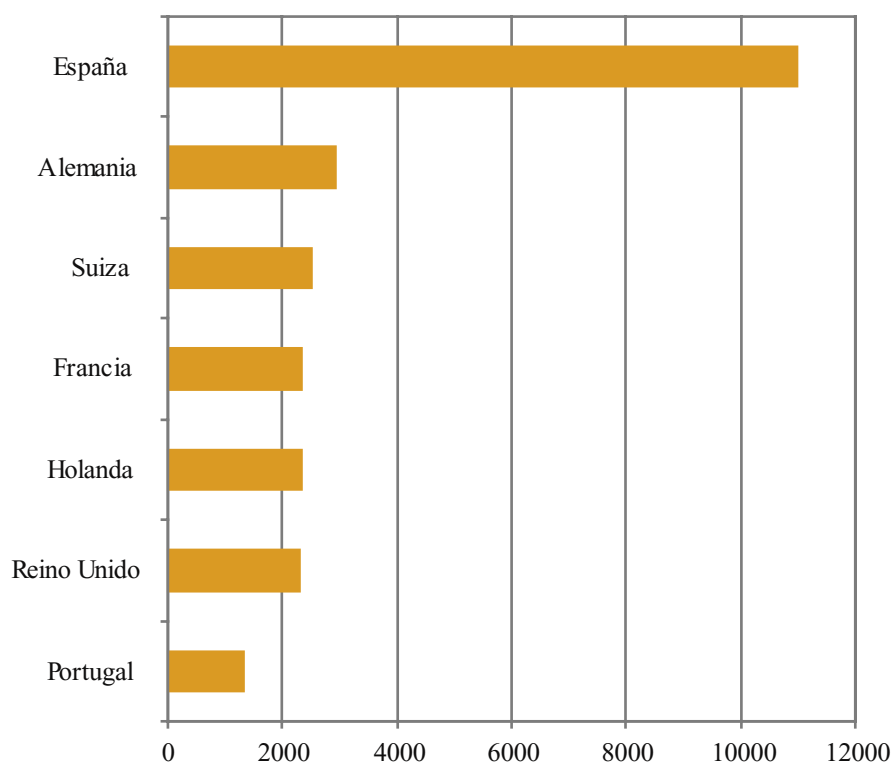


Fuente: en base a UNCTAD, FDI Country Profile, www.unctad.org.



[...] en un breve período de tiempo, un reducido número de empresas europeas -muchas de ellas sin mayor experiencia internacional- lograron una posición de liderazgo en la mayoría de los países receptores, en sectores altamente estratégicos para el desarrollo de sus respectivas economías: banca, energía, telecomunicaciones, e infraestructuras en general. Son actividades que tienen fuerte impacto en la competitividad sistémica de la economía así como una importante incidencia en la vida diaria de los ciudadanos [...].

Flujos de salida de IED hacia América Latina de los siete mayores países europeos inversores. Promedio anual 1996- 2003
En millones de dólares



Fuente: en base a UNCTAD, FDI Country Profile, www.unctad.org.

y que su importancia ha ido creciendo en México aunque Estados Unidos sigue siendo el principal inversor en este país. Por ejemplo en Brasil, Europa fue el origen del 43% del acervo de IED en 1995, del 49% en 2000, y del 51% de los flujos acumulados de IED entre 2001 y 2006. En Argentina, la proporción del acervo de IED proveniente de Europa pasó del 36% en 1995 a 50% en 2004. En México, el 22% de los flujos netos anuales acumulados de IED entre 1994 y 2000 provenían de Europa, proporción que subió al 30% entre 2001 y 2006.

España ha sido el principal inversor europeo en América Latina (gráfico 2), con un promedio de flujos anuales de IED de 11.000 millones de dólares entre 1996 y 2003, lo que representaba el 40% del total de las inversiones europeas en América Latina en este período. Estas inversiones eran parte integrante del proceso de reestructu-

ración emprendido por los grandes grupos económicos españoles en su estrategia para posicionarse mejor frente a sus competidores, tras la liberalización y apertura de algunos de los sectores de la economía española a principios de los noventa (energía, telecomunicaciones, transporte aéreo, etc.). Una de las particularidades de las inversiones españolas es que se han concentrado en el sector de los servicios (telecomunicaciones, energía y bancos), mientras que las otras inversiones europeas, si bien se han dirigido principalmente al sector de los servicios, han abarcado también el sector industrial.

...en un contexto de debilidad económica de los países huéspedes...

A principio de los noventa, América Latina salía de la llamada "década perdida para el desarrollo" durante la cual, bajo los aus-

picios del Fondo Monetario Internacional, fueron aplicadas políticas de "ajustes ortodoxos" como respuesta a la crisis de la deuda externa de 1982. Estas políticas postraron a la región en una situación de estancamiento económico, agravando los desequilibrios internos y externos que estaban llamadas a superar. En vez de adoptar políticas de reactivación económica a través del ahorro y la inversión nacional, los países de América Latina fueron adhiriendo, desde una posición de alta vulnerabilidad económica, a las recetas de "reformas estructurales" y de fuertes incentivos para la atracción de capitales foráneos impuestas por los organismos de crédito. Coincidentemente, a principio de los noventa, se estaba produciendo también un cambio en el contexto financiero internacional con una disponibilidad de capitales en la búsqueda de oportunidades de negocios en los países emergentes.

...que concedieron fuertes incentivos para la atracción del capital foráneo.

Entre los principales factores de atracción se cuentan la privatización a precios desvalorizados de grandes empresas estatales en sectores de monopolio natural como el sector energético y de servicios básicos, el acceso a numerosos recursos naturales (gas, petróleo y minerales), el acceso a nuevos mercados a través de la aceleración de procesos de uniones comerciales y/o aduaneras, el trato nacional y la liberalización del movimiento de capitales, etc.

Estas medidas, que significaban un cambio radical hacia una completa liberalización, fueron acompañadas de otras tendientes a garantizar su permanencia en el tiempo y a limitar las opciones de política de los gobiernos hacia el capital extranjero. Son ejemplo de ello las garantías de ganancias y/o de tarifas, y la invariabilidad fiscal, acompañadas por la firma de tratados bilaterales de inversiones (TBI) que crean obligaciones del país huésped hacia los inversores del otro país firmante y reconocen el arbitraje internacional en caso de diferencias con el estado receptor. Los TBIs han prosperado desde los noventa, impulsados al principio en forma agresiva por los países desarrollados para proteger las inversiones de sus empresas. Posteriormente, países en desa-

rollo como China, India y Tailandia -cuyas empresas están crecientemente saliendo a invertir en el exterior- han también buscado firmar este tipo de tratados con otros países del Sur. Han permitido a los inversionistas extranjeros obtener compromisos más rápidos y profundos que aquellos posibles de obtener en un marco de negociaciones multilaterales. Hasta finales del 2006, los países de América Latina habían firmado 566 TBIs de los cuales 434 han sido ratificados.

¿Una “reconquista” a través de la globalización?

Gran parte de la IED europea en América Latina a partir de los noventa se hizo bajo la forma de compras de empresas existentes seguidas generalmente de ampliaciones de capital, más que de nuevas inversiones. Las adquisiciones de empresas locales se concentraron en el sector de servicios y en hidrocarburos. Abundan los ejemplos de empresas europeas que compraron empresas nacionales privadas o estatales en América Latina: BBVA (España), Santander (España), HSBC (Reino Unido) que adquirieron bancos; Unión Fenosa, Endesa, Iberdrola, Electricité de France, Totalfinaelf, United Utilities y National Grid que compraron empresas eléctricas; Vivendi, Suez, RWE, United Utilities, Aguas de Barcelona, Aguas de Valencia, Anglian Water que se adueñaron de empresas de agua; Telefónica, Telecom Italia, France Telecom, Portugal Telecom, que adquirieron telefónicas; Repsol y British Petroleum que adquirieron empresas petroleras, etc.

Es así como, en un breve período de tiempo, un reducido número de empresas europeas -muchas de ellas sin mayor experiencia internacional- lograron una posición de liderazgo en la mayoría de los países receptores, en sectores altamente estratégicos para el desarrollo de sus respectivas economías: banca, energía, telecomunicaciones, e infraestructuras en general. Son actividades que tienen fuerte impacto en la competitividad sistémica de la economía así como una importante incidencia en la vida diaria de los ciudadanos, que son los consumidores finales. Muchos de estos servicios son esenciales y su manejo bajo los criterios de ganancias empresariales puede llegar a afectar aspectos fundamentales de la vida de importantes franjas de la población.

La magnitud y la rapidez de este desembarco en el continente de empresas y bancos europeos, en su gran mayoría procedentes de España, que compraron empresas públicas emblemáticas, fueron percibidas por muchos como una “reconquista”, o una vuelta al colonialismo. Esta percepción se reforzaba por la situación de debilidad en la que se encontraban los países de la región que vendieron sus empresas públicas en parte para cumplir con las condiciones impuestas por los organismos financieros internacionales

controlados por los gobiernos de las empresas inversoras.

¿Cuál es el balance de la IED europea en América Latina?

El discurso convencional le asigna a la IED muchos beneficios potenciales para el país receptor: acceso a nuevos recursos financieros, tecnologías y mercados, creación de vínculos con el resto de la economía, generación de empleos, aumento de las exportaciones, y por ende un impacto positivo sobre el crecimiento y el desarrollo. Es bastante frecuente, sin embargo, que la realidad no se ajuste a esta teoría y que se eche entonces la culpa a las políticas que no supieron aprovechar las potencialidades de la IED. Pero al mismo tiempo, es también frecuente que los mismos recomienden adoptar políticas “amigables” para la IED para atraerla, lo que significa liberalización, falta de condicionamientos y de intervención de parte del estado.

Es cierto que las políticas tienen una fuerte incidencia sobre el impacto de la IED en el país huésped. ¿Cómo explicar sino los diferentes impactos que tuvo por ejemplo la IED en manufacturas en países como China y México? En un caso contribuyó a la transferencia de tecnologías y al desarrollo de las empresas nacionales, y en el otro se quedó enclavada en la frontera norte, fuertemente vinculada a las empresas y al mercado de los Estados Unidos. En el primer caso, la política fue intervencionista, en el otro, fue liberal. En América Latina, el aumento de la IED ha ido acompañado de una repentina liberalización comercial, lo que llevó a una creciente dependencia de la importación de bienes finales, intermedios y de capital, una creciente especialización en la producción primaria, y una reducción de la capacidad de investigación y desarrollo.

Otra diferencia importante entre los países de Asia y de América Latina reside en que los primeros han sido más selectivos en la atracción de la IED, y más reticentes a la apertura de los servicios, sobre todo aquellos que no son exportables. Esta reticencia se explica por algunas de las características de la IED en estas actividades que la hacen menos atractiva que la que se dirige a la actividad manufacturera para los países receptores. Este tipo de IED no genera divisas externas por definición, y la entrada inicial del capital de la inversión se ve rápidamente superada por los pagos al exterior (en concepto de importaciones de equipos y tecnologías, repatriación de utilidades, etc). Por otro lado, los elevados costos fijos y la presencia de externalidades de red hacen que el suministro de algunos servicios de infraestructura tales como telecomunicaciones, energía, agua, transporte, etc. sea un monopolio natural, lo que conlleva el riesgo de abuso de posición dominante en el mercado, en sectores esenciales para la competitividad

de la economía y el bienestar de la población. Los países asiáticos en desarrollo han generalmente preferido mantener el control del estado sobre estas actividades, recurriendo a contratos de servicio con las ET cuando lo estimaran necesario.

En contraste, en América Latina el auge de la IED en los noventa se debió en gran parte a la apertura del sector de los servicios y al gran interés manifestado por las empresas europeas, particularmente las españolas, en invertir en él.

La evaluación de los procesos de apertura de los servicios en América Latina es polémica. Por lo general, las opiniones tienden a dividirse entre opositores de la privatización y defensores, estos últimos generalmente comprometidos con su implementación, entre los que se destacan documentos de trabajo o publicaciones del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto hace que diversas investigaciones lleguen a conclusiones distintas -e incluso opuestas- sobre los mismos aspectos o casos estudiados.

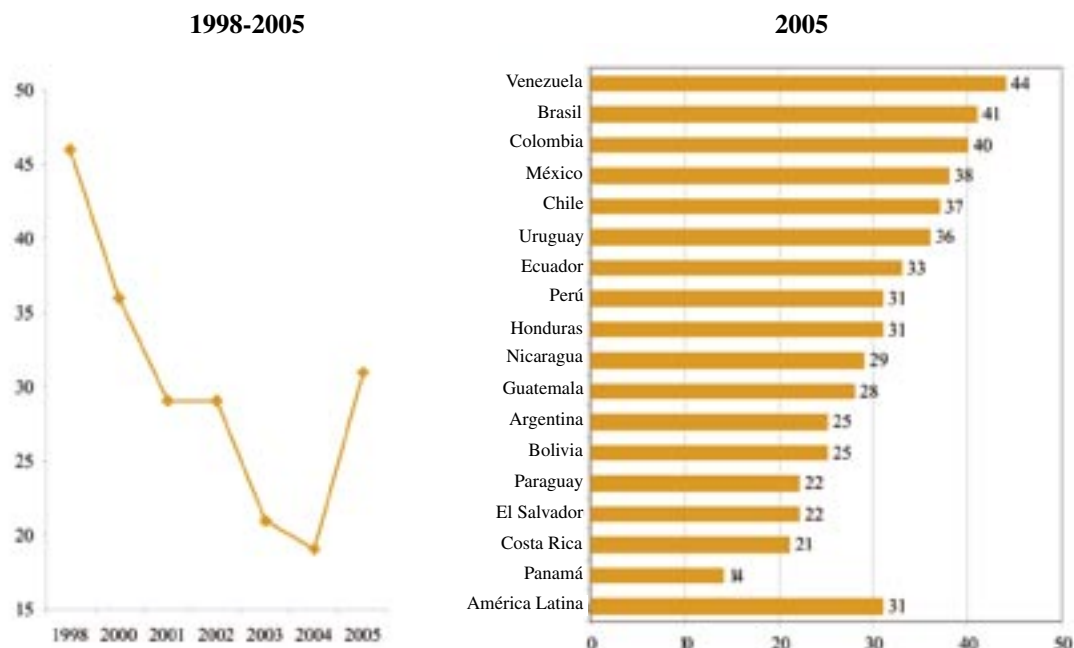
Los defensores, aunque reconozcan la existencia de algunos problemas, sacan un balance global positivo y enfatizan aspectos tales como la mejora de la calidad y cobertura, el aumento de la competencia y la disminución de los precios, el aumento de la rentabilidad y de la productividad, el aumento de la recaudación impositiva y la disminución de los subsidios a las ex empresas-estatales¹.

Los opositores sostienen que los programas de reforma no han alcanzado los objetivos declarados para su justificación y que, en muchos casos reemplazaron el monopolio estatal por uno de carácter privado, transformando la lógica del servicio público a prestar, por el de la ganancia a obtener, lo que resultó ser dañino para los pobres y los trabajadores. Si bien admiten que algunas de las empresas privatizadas mejoraron la calidad de sus prestaciones y aumentaron su productividad, sostienen sin embargo que las mejoras estuvieron muy por debajo de los compromisos contractuales, y que la disminución de los costos operativos de las empresas se tradujo más en el aumento de las ganancias que en una disminución de las tarifas².

En cuanto a la percepción social, la opinión pública ha estado manifestando creciente descontento y movilización contra la privatización y apertura de los servicios públicos, lo que puede afectar la sustentabilidad de la inversión privada en algunas de estas actividades en el mediano y el largo plazo. Intentos de privatización en los últimos años han sido paralizados debido a rechazos y fuertes protestas sociales, como ocurrió por ejemplo con la “Guerra del Agua” en Cochabamba y los rechazos a los intentos de privatización de la distribución eléctrica en Perú y Ecuador.

Es cierto que las políticas tienen una fuerte incidencia sobre el impacto de la IED en el país huésped. ¿Cómo explicar sino los diferentes impactos que tuvo por ejemplo la IED en manufacturas en países como China y México? En un caso contribuyó a la transferencia de tecnologías y al desarrollo de las empresas nacionales, y en el otro se quedó enclavada en la frontera norte, fuertemente vinculada a las empresas y al mercado de los Estados Unidos.

Porcentaje de las opiniones favorables a la privatización en América Latina



Pregunta: ¿Está Ud. muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con esta frase? “Las privatizaciones de empresas estatales han sido beneficiosas para el país”.

Este gráfico muestra las respuestas “Muy de acuerdo” más “de acuerdo”.

Fuente: Informes de prensa Latinobarómetro 1998 hasta 2005, www.latinobarometro.org.

Las encuestas realizadas por Latinobarómetro muestran que en 1998, el 46% de los habitantes de América Latina consideraba que las privatizaciones habían sido beneficiosas, proporción que, en 2005, se ubicó en el 31% en 2005, habiendo llegado al piso del 19% en 2004. La proporción de los insatisfechos era de 71% en 2003 y 75% en 2004³. Este descontento ha ido creciendo incluso en un país como Chile -presentado como un ejemplo de éxito de las privatizaciones- que vio el porcentaje de los satisfechos bajar de 58% a 37% entre 1998 y 2005.

Aunque los defensores de la apertura al capital privado y extranjero reconocen la existencia de un “rechazo bastante general en América Latina”, esto no los lleva a cuestionar su evaluación positiva del proceso. En opinión de especialistas del Banco Mundial por ejemplo, este rechazo se produce *a pesar* de los resultados positivos, por lo que tratan de explicar “la divergencia entre la realidad y la percepción social”⁴, y encuentran que “entre las principales deficiencias de los programas (están) en primer lugar, las fallas en la comunicación”. Según ellos, “los países no desarrollaron una estrategia de comunicación pro-activa antes, durante y después de las reformas [...] En particular, los gobiernos se equivocaron al no comunicar las mejoras logradas en el proceso”⁵.

América Latina fue una de las primeras regiones en practicar la reciente apertura de las actividades de servicios públicos al capital privado, incluso antes que la mayoría de los países desarrollados, de los cuales sólo los Estados Unidos y el Reino Unido ya contaban con

empresas privadas (aunque exclusivamente nacionales) en los ochenta. Las empresas de servicios, en su mayoría europeas, que invirtieron en América Latina carecían de experiencia tanto internacional como de manejo empresarial privado, siendo ellas mismas todavía estatales o recién privatizadas cuando llegaron. En muchos casos, la creación de entes reguladores, o el esbozo de una política de regulación se hizo con premura, al mismo tiempo que, o incluso después de, la llegada de la IED.

Esta premura resultó en marcos regulatorios débiles que abrieron paso a frecuentes renegociaciones de contratos poco tiempo después de su adjudicación. Se calcula que 30% de los más de mil contratos de concesiones de proyectos de infraestructura firmados en América Latina y el Caribe entre 1985 y 2000 fueron renegociados. Esta proporción sube a 55% en el caso del transporte y 74% en el caso de agua y saneamiento⁶. Estas renegociaciones ocurrieron en promedio 2,2 años después de la adjudicación de los contratos, y resultaron en su mayoría en beneficios significativos para los concesionarios privados, no previstos en el contrato original (ver cuadro). Esta práctica generalizada de renegociación puede atribuirse a una falta de experiencia y exceso de optimismo por parte del ganador de la concesión, pero también a una “maliciosa y temeraria rebaja del coste del servicio ofrecido basada en la esperanza del ganador de que, una vez adjudicado el servicio, podrá solicitar una renegociación del contrato con una administración vulnerable a ese chantaje en razón del carácter básico del servicio”⁷.

Resultados de los procesos de renegociación de los contratos de infraestructura en América latina y el Caribe

Postergación de las obligaciones de inversiones	69%
Adelantamiento de las obligaciones de inversiones	18%
Incremento de tarifas	62%
Reducción de tarifas	19%
Incremento del número de componentes de costo que automáticamente se trasladarían a los aumentos de tarifas	59%
Extensión de la duración de la concesión	38%
Reducción en las obligaciones de inversión	62%
Ajustes en el canon anual pagado por el operador al gobierno	
Favorable al operador	31%
Desfavorable al operador	17%
Cambios en la base de Activos-Capital	
Favorable al operador	46%
Desfavorable al operador	22%

Fuente: Luis Andrés, Makthar Diop, y José Luis Guasch, Un balance de las privatizaciones en el sector infraestructura, Nueva Sociedad, n. 207, enero-febrero, 2007.

En contraste, el margen de maniobra de los gobiernos era reducido cuando se trataba de introducir cambios regulatorios que pudieran ser percibidos por las empresas como afectando sus intereses, sobre todo en el caso de existencia de TBIs firmados con los países de origen de las empresas. Prueba de ello las numerosas demandas multimillonarias de empresas transnacionales de servicio público ante el CIADI contra países latinoamericanos. De las 116 demandas pendientes presentadas por empresas transnacionales contra países huéspedes ante el CIADI, 56 son contra países de América Latina, de los cuales 32 contra Argentina. 73% de los casos contra América Latina se concentra en el sector de los servicios, y el 16% en hidrocarburos y minería, o sea en los sectores que se abrieron a la IED en los noventa.

El caso de Argentina fue el más emblemático en cuanto a la pérdida de soberanía y de espacio de política que implicó la privatización y extranjerización masiva de las empresas de servicio público. En efecto, las empresas transnacionales, entre ellas muchas europeas, llegaron a demandar al gobierno ante tribunales internacionales hasta por la política macroeconómica adoptada a partir del 2002 por haber sido supuestamente perjudicial para sus intereses, aunque esta política fue efectiva para sacar al país de la profunda crisis en el que estaba sumido. Además, el FMI adoptó algunos de los reclamos de las empresas -en particular el aumento de las tarifas- incluyéndolos dentro de la lista de condiciones que debía cumplir el gobierno argentino para acceder a la refinanciación de su deuda externa.

La pérdida de legitimidad del modelo liberal de apertura y privatización en América Latina y el fortalecimiento de las economías de la región como resultado del *boom* en el precio de las *commodities*, abren una nueva coyuntura en la cual los países de la región han mejorado su poder de negociación frente a los organismos internacionales y las empresas transnacionales. Algunos países, como Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela, están entrando en una nueva dinámica de integración regional que, en caso de prosperar, los pone en mejor postura frente a los desafíos planteados por la "globalización". Para no perder el tren latinoamericano, las empresas europeas deberían replantear sus estrategias de inversión y sus relaciones con los gobiernos y la sociedad civil de los países huéspedes a la luz de esta nueva realidad. La inversión extranjera directa en general, y la que se realiza en búsqueda de mercados locales en particular, no puede prosperar en el largo plazo a costa del bienestar del país que la recibe.

Notas

¹ Véase, por ejemplo, Marianne Fay y Mary Morrison, "Infrastructure in Latin America & the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges", Report N° 32640-lcr, The World Bank Finance, Private Sector and Infrastructure Unit Latin America & the Caribbean Region, 2005; Alberto Chong y Florencio López de Silanes (eds.), *Privatization in Latin America. Myths and Reality*, World Bank Bank/Stanford University Press, 2005; Ioannis Kessides, "Infrastructure Privatization and Regulation: Promises and Perils", en *World Bank Research Observer*, Vol. 20, n. 1, otoño de 2005, pp. 81-108.

² Véase por ejemplo, Eduardo Basualdo, Daniel Azpiazu *et al.*, *El proceso de privatización en Argentina*, Área de Economía y Tecnología de FLACSO, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes / IDEP/ Página 12, 2002; Julio Gambina, "Políticas de promoción del sector privado en América Latina", Informe preliminar preparado a pedido de CLACSO, Buenos Aires, 1999; John Nellis y Nancy Birdsall, "Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization", Center for Global Development, Documento de Trabajo n. 6, mayo de 2002.

³ Los entrevistados que no respondieron o que no saben representaron el 8% en 2003 y 2004.

⁴ Estos argumentos recuerdan la famosa frase de Groucho Marx quien, al ser sorprendido con otra mujer por su esposa le dice a esta última: ¿A quién va usted a creer, a mí o a sus propios ojos?

⁵ Luis Andrés, Makthar Diop, y José Luis Guasch, "Un balance de las privatizaciones en el sector infraestructura", en *Nueva Sociedad*, n. 207, enero-febrero de 2007.

⁶ Luis Guasch, *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it Right*, World Bank Institute, Development Studies, Washington D.C., 2004.

⁷ Manuel Conthe, "Inversiones en infraestructura y riesgo regulatorio", en *Universia Business Review*, n. 3, tercer trimestre de 2004, pp. 124-135.