

# ¿Relaciones conflictivas? Inversiones extranjeras y Estado en América Latina

Laura Tedesco

Profesora visitante, Departamento de Ciencia Política,  
Universidad Autónoma de Madrid e Investigadora  
Asociada, FRIDE.

*La construcción de las instituciones democráticas del Estado es un proceso histórico que combina factores políticos, económicos, sociales e internacionales. Este trabajo analiza el papel que las inversiones extranjeras de la década de los noventa –especialmente españolas– han tenido en el establecimiento de las reglas democráticas. Asimismo, ofrece algunas ideas sobre la influencia de los recientes procesos políticos regionales en estos flujos de inversiones. En este sentido, una serie de países apuestan por el cambio con continuidad, mientras otros prefieren cambios de tipo revolucionario.*

## Introducción

La democracia en América Latina ha generado diversos cambios en la región y las reformas económicas de los años noventa han sido cruciales para abrir un nuevo ciclo de inversiones extranjeras. Mientras la región seguía el camino de la democracia, muchas de las reformas económicas de la última década del siglo XX comenzaron a ser cuestionadas y, en algunos casos, los gobiernos se han alejado drásticamente de las recetas neoliberales.

Este trabajo explora hasta qué punto las crisis políticas, el debilitamiento de las instituciones democráticas y el surgimiento de distintos modelos de representación política y de administración económica afectan tanto a las inversiones extranjeras ya instaladas en el país como a posibilidades futuras. Asimismo, estudia la influencia que los procesos políticos en la región pueden tener en la trayectoria de las inversiones extranjeras. También analiza el papel que juega el capital extranjero en la construcción de instituciones democráticas. Se analizan principalmente las inversiones españolas en la región, su historia reciente y las posibilidades futuras en un escenario político dinámico y diverso.

## Inversiones y política

En los años noventa, la lógica y estrategia de las reformas económicas neoliberales hizo pensar que los actores políticos, económicos y sociales, tanto domésticos como internacionales, habían finalmente aceptado el régimen democrático como el único juego político posible. Sin embargo, la reciente democracia presentaba rasgos de debilidad muy importantes.

El enfoque denominado democracia de baja intensidad mostraba un escenario que parecía explicar coherentemente la realidad latinoamericana<sup>1</sup>. De acuerdo con esta corriente de

---

<sup>1</sup>Barry Gills, Joel Rocamora y Richard Wilson (Eds.), *Low Intensity Democracy: Political Power in the New World Order*, TNI/Pluto Press, 1993.

pensamiento, en el período posterior a la guerra fría, los inversores extranjeros pujaban por un cambio en las formas más que en la sustancia de las estructuras políticas de los mercados emergentes. Las multinacionales habían apoyado, en algunos casos muy activamente, gobiernos autoritarios. Sin embargo, ese apoyo se fue desvaneciendo con los años y con la creciente inestabilidad de los gobiernos dictatoriales. Gradualmente, las empresas empezaron a favorecer el regreso a la democracia.

La combinación de la democracia de baja intensidad parecía ideal para las inversiones: existiría autonomía suficiente para la liberalización del mercado y la economía, y los gobiernos democráticos podrían controlar revueltas sociales debido a su legitimidad democrática.<sup>2</sup> Los regímenes democráticos eran, en la mayoría de los casos, capaces de disciplinar a los trabajadores y a los sindicatos, como lo demostró, por ejemplo, el caso argentino con la presidencia de Carlos Menem.<sup>3</sup>

Las características más sobresalientes de la democracia de baja intensidad comprendían un poder ejecutivo fuerte, un poder legislativo débil, un poder judicial escasamente independiente, sindicatos débiles y, en algunos casos, un poder militar capaz de bloquear oposiciones.<sup>4</sup> De este modo, se lograba aislar al poder ejecutivo de presiones y, al mismo tiempo, tecnificar la estrategia económica. Este fue el caso en la década de los ochenta en Bolivia bajo la presidencia de Paz Esstensoro y la Nueva Política Económica o del Plan de Convertibilidad de 1991 en Argentina.

Las reformas económicas de los años noventa coincidieron con un período de prosperidad económica en España y un incipiente proceso de internacionalización de algunas empresas que encontraron en los mercados emergentes de la región un lugar propicio para la expansión. Además, la empresa española se enfrentaba a la liberalización europea. Su escapada hacia América Latina le ofrecía crecimiento y experiencia para mejorar su competitividad en el mercado europeo.<sup>5</sup>

Uno de los factores que facilitaron la expansión fueron los lazos culturales, un idioma común, una historia compartida y la capacidad de los empresarios españoles de entender los vericuetos de los procesos de negociación con empresarios y políticos latinoamericanos. Muchos de los negocios que se abrieron, se promocionaron o impulsaron en altas esferas políticas. En algunos casos -una visión que cambiaría después y que ilustra la relación de los empresarios con la democracia- se consideró que la llegada de Hugo Chávez a la presidencia venezolana podría contribuir a la expansión de los negocios privados. El proyecto del nuevo presidente acababa con el fraccionado y dividido sistema de partidos vigente hasta entonces.<sup>6</sup>

En aquella época, los inversores en América Latina no parecían preocuparse por los malos gobiernos, la mera formalidad democrática o la política de la informalidad. Por ejemplo, el Perú de Alberto Fujimori fue uno de los países que recibió importantes cifras de inversión extranjera gracias al programa de privatizaciones. Éste también fue el caso de Carlos Menem en Argentina, otro presidente que abusó de la concentración de poder en el ejecutivo. Se comenzó a percibir que la informalidad política beneficiaba a las empresas extranjeras, al abrirles las puertas para efectuar inversiones. El respeto de un grupo reducido de derechos y reglas económicas parecía condición necesaria y suficiente para realizar negocios.

América Latina se convirtió en el principal destino del inversor español. En la década de los noventa el estancamiento demográfico de la península contrastaba con un fuerte crecimiento

<sup>2</sup>Richard Youngs, *International Democracy and the West*, Oxford University Press, 2004.

<sup>3</sup>Ver: María Victoria Murillo, *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*, Cambridge University Press, Comparative Politics Series, 2001.

<sup>4</sup>Ver: Barry Gills, Joel Rocamora y Richard Wilson (Eds.), op. cit.

<sup>5</sup>Profesor Mauro Guillén, The Wharton School, University of Pennsylvania, ponencia presentada en "Las empresas españolas en el nuevo escenario latinoamericano" Casa de América, Madrid, 17 de abril 2008. De acuerdo con la expresión del Profesor Guillén, la empresa española va a América Latina porque se asusta del proceso de liberalización europeo.

<sup>6</sup>Richard Youngs, op. cit., p. 91.

poblacional en la región. Este hecho hizo que los mercados latinoamericanos se presentasen como dinámicos y emergentes.

Existieron factores estructurales y coyunturales que, combinados, explican el crecimiento de las inversiones españolas: a la comunidad cultural compartida que incluye el idioma y la comprensión de los mecanismos informales del proceso de toma de decisiones se le sumaron, coyunturalmente, el cambio en las políticas económicas latinoamericanas, su política de atracción de inversiones a través del proceso de privatizaciones y la liberalización europea que impulsó a las compañías españolas a la búsqueda de nuevos mercados.

## Las inversiones españolas

A partir de 1985, los ciclos económicos de la región con España habían estado negativamente correlacionados.<sup>7</sup> En este contexto, desde mediados hasta finales de la década de los noventa, la estrategia de las compañías españolas se concentró en la compra de empresas. Sin embargo, a partir de 1999 comenzó una estrategia de ampliación de capital.

Hasta ese momento, los flujos de inversión desde España hacia la región pasaron de 9.200 millones de dólares en 1990 a casi 86.467 millones en 1999.<sup>8</sup> Los sectores más beneficiados fueron telecomunicaciones, energía y finanzas. Los mercados más grandes como Brasil y México fueron los destinos más dinámicos. La compra de empresas a través de las privatizaciones o de la compra de empresas privadas locales y las fusiones han sido las estrategias preferidas por los inversores. En este proceso, España se convierte en un exportador neto de capitales. Las principales empresas inversoras han sido Telefónica, Endesa, Repsol, Iberdrola, Unión FENOSA y los bancos Santander Central Hispano (BSCH) y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA). Desde el punto de vista de la economía española, este proceso ha permitido la internacionalización de sus empresas más importantes.

Entre 1999 y 2000 España fue el sexto país del mundo que más invirtió en el extranjero alcanzando los 43.000 millones de dólares. El 60 por ciento de estas inversiones se realizaron en América Latina.<sup>9</sup>

Los bancos encontraron importantes ventajas para ingresar en el mercado latinoamericano. A la ya mencionada afinidad cultural, se añadió una competencia inversora baja y un grado de bancarización de la economía también escaso. Por otra parte, la banca española se encontraba, domésticamente, con un alto grado de maduración del sector y una gran bancarización de la economía y la población.<sup>10</sup>

Los grandes grupos bancarios desarrollaron tres estrategias bien diferenciadas. Mientras que el Banco Santander prefirió la adquisición mayoritaria de entidades latinoamericanas, el BBVA estableció acuerdos con socios locales con un control mayoritario y con la gestión dirigida por el banco español. El Banco Central Hispano constituyó un holding inversor asociándose a grupos locales como el grupo chileno Lucsik.

<sup>7</sup> Ramón Casilda Béjar, *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina 1990-2000*, Universidad de Alcalá de Henares, 2002.

<sup>8</sup> Ramón Casilda Béjar, *Internacionalización e inversiones directas de las empresas españolas en América Latina 2000-2004*, Documentos CIDOB América Latina 5, 2005.

<sup>9</sup> Ramón Casilda Béjar, *La década dorada*, p. 248.

<sup>10</sup> Ramón Casilda Béjar, *La década dorada*, p. 275.

La década de los noventa  
Ciclo expansivo de las empresas españolas

1991 Telefónica en Argentina y Chile  
 1994 Telefónica en Perú  
 1997 Los bancos Santander, BBV y BCH; Repsol en Argentina  
 1998 Endesa en Chile  
 1998 Bancos y empresas comienzan a entrar en Brasil: Telefónica, ENDESA, Iberdrola, BSCH, BBVA, FENOSA y Gas Natural  
 2000 Repsol compra YPF en Argentina; BBVA y BSCH continúan su expansión en Argentina, México, Brasil, Colombia, Chile y Venezuela  
 2001 Telefónica Operación Verónica en Argentina, Brasil, Chile y Perú  
 2002 Telefónica, Gas Natural y Repsol en Brasil; BBVA en México  
 2003 Telefónica en México y Brasil, Repsol en Brasil  
 2004 BBVA en Argentina, Aguas de Barcelona en Chile  
 2005 Telefónica en Chile

A partir de 2001 comenzó un proceso de desaceleración del flujo de inversiones hacia América Latina. Los países de la Unión Europea pasaron a ocupar el primer lugar de receptores de inversión española a partir de ese año. Dos factores contribuyen a este cambio en los flujos de inversión española. Por un lado, las economías latinoamericanas se tambalean, especialmente la argentina, y se incrementa la incertidumbre en la región. Por otro, las empresas españolas estaban en mejores condiciones de comenzar un ciclo expansivo en Europa a partir de la experiencia en América Latina entre 1993-2000. Fueron, en general, las mismas empresas que buscaron los mercados latinoamericanos las que impulsan la expansión en Europa.<sup>11</sup>

Inversiones españolas por sectores

1993-2000	
Telecomunicaciones	32 %
Actividades bancarias, seguros, fondos de pensiones	24.3 %
Petróleo y derivados	19 %
Energía eléctrica, gas y agua	12 %
Otras manufacturas	2.3 %
Actividades Inmobiliarias	2.2 %
Alimentación, bebidas y tabaco	1.1 %
Actividades comerciales	1 %
Construcción	1 %
Industria química	0.9 %
Hostelería	0.4 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Alfredo Arahetes García y Aurora García Domonte, ¿Qué ha sucedido con la Inversión Extranjera Directa de las empresas españolas en América Latina tras el boom de los años noventa y la incertidumbre de los primeros años 2000?, Documento de Trabajo 35, Real Instituto Elcano, 2007.

La desaceleración de los flujos a partir de 2001 no es un dato en sí alarmante. A pesar de que la etapa de 2001-2007 fuera de menor intensidad, no se considera como una tendencia negativa ya que responde a la desaceleración normal que sigue a un ciclo ampliamente expansivo. En esta segunda etapa, las inversiones españolas se diversificaron geográficamente y por sectores. El flujo de inversiones se volvió cada vez más complejo. Las empresas españolas se expandieron hacia otros mercados, y las latinoamericanas invirtieron en otros países de la región. La tendencia establecida mostró que las empresas españolas destacan en el sector de los servicios mientras las latinoamericanas lo hacen en industrias básicas.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Alfredo Arahetes García y Aurora García Domonte, ¿Qué ha sucedido con la Inversión Extranjera Directa de las empresas españolas en América Latina tras el boom de los años noventa y la incertidumbre de los primeros años 2000?, Documento de Trabajo 35, Real Instituto Elcano, 2007. [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

<sup>12</sup> CEPAL, La inversión extranjera directa en Iberoamérica, 2007 [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

En total, las empresas españolas tienen una inversión en la región que ronda los 80.000 millones de euros. Con la quiebra del consenso neoliberal de la década de los noventa, las empresas comenzaron a enfrentar conflictos con los nuevos gobiernos del continente, especialmente Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Los temas más controvertidos son los beneficios que obtienen las empresas y los impuestos que pagan. En el caso de Argentina, la tensión surgió por el congelamiento de las tarifas públicas.

Si bien existen razones puramente económicas, como la expansión hacia Europa, es indudable que la nueva realidad política latinoamericana influye en el flujo de las inversiones: así como el consenso neoliberal estableció condiciones para el incremento de la inversión, su quiebra, junto a una política articulada alrededor de un discurso populista, ha creado más incertidumbre entre los empresarios. Las empresas españolas, en lugar de seguir invirtiendo en la región, apuestan por diversificar sus mercados geográficamente en un intento de minimizar un posible impacto negativo.

## Un futuro más incierto

Con el paso de los años se hizo evidente que el escenario de la democracia de baja intensidad presentaba muchas arbitrariedades. Los beneficios que se obtenían de la informalidad política tenían, a su vez, importantes desventajas. La informalidad sólo comienza a percibirse como una amenaza después de que la inversión ha sido efectuada y las compañías deben funcionar en un marco legal débil y arbitrario. La ausencia de controles entre los distintos poderes del gobierno facilita los cambios abruptos de políticas y reglas. Los regímenes de baja intensidad pueden imponer, sobrepasando al poder legislativo y judicial, restricciones, procesos de nacionalización y límites a los derechos de propiedad. Así, la democracia de baja intensidad empezó a ser considerada como uno de los peores escenarios para la inversión extranjera: por un lado, no perseguía los casos de corrupción como lo podría hacer un gobierno autoritario y, por el otro, no era capaz de establecer reglas claras y duraderas no sólo en la lucha contra la corrupción sino en la estrategia económica en general.

Luego de la euforia de los primeros años de reformas económicas, muchos empresarios comenzaron a reconocer la relación que existe entre el buen gobierno y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. En líneas generales, cuando se inició el proceso de democratización y reforma económica en la región, las empresas internacionales se mostraban ambiguas ante la posibilidad de ejercer un fuerte apoyo a la consolidación y el fortalecimiento de la democracia y las instituciones políticas. Frente a las oportunidades que los mercados emergentes ofrecían, las compañías trataban de evitar temas políticos controvertidos que pudiesen perjudicar sus posibilidades de inversión.<sup>13</sup> Sin embargo, con el tiempo, algunos inversores comenzaron a priorizar la relación entre el buen gobierno y las posibilidades de inversión. Las decisiones arbitrarias, la corrupción y la modificación de las reglas, características de los gobiernos de Carlos Menem, Alberto Fujimori o Hugo Chávez, contribuyeron a evidenciar los riesgos que la debilidad institucional tiene a largo plazo.

Los cambios de estrategia económica en la región a partir de la quiebra del consenso neoliberal fueron importantes y generaron incertidumbre, tanto a nivel nacional como regional e internacional. Ésta se manifestó en los círculos de inversores, en los gobiernos extranjeros, y en organismos internacionales y supranacionales como la Unión Europea. Por ejemplo, la nacionalización del gas y del petróleo provocó tensiones entre Bolivia, Brasil y España (las compañías más afectadas fueron Petrobras y Repsol YPF). El decreto de nacionalización determinó que el Estado boliviano tomaba el control total de la cadena de hidrocarburos. Repsol YPF ha invertido más de mil millones de euros desde 1997 y Petrobrás unos tres mil millones.<sup>14</sup> La petrolera brasileña tiene una presencia crucial en Bolivia. Su producción corresponde al 15 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) boliviano, paga el 20 por ciento del total de los

<sup>13</sup> Richard Youngs, op. cit.

<sup>14</sup> "Malas formas de Evo", Editorial, El País, 3 de mayo 2006, p. 1.

impuestos recaudados por el Estado boliviano, y extrae y exporta el 70 por ciento del total del gas que Bolivia envía a Argentina y Brasil, operación que asegura el 51 por ciento del gas consumido por los brasileños.<sup>15</sup> En 2008, la relación entre el gobierno de Evo Morales y los ejecutivos de las petroleras ha progresado mucho debido a que Bolivia ha mejorado mucho las condiciones de rentabilidad que ofrece a las empresas.<sup>16</sup>

En 2001 Chávez logró modificar, con la aprobación del Parlamento, la intervención estatal en la explotación petrolera. A través de una nueva legislación, se elevaron las regalías y los impuestos y se determinó que todas las concesiones estarían controladas mayoritariamente por Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). Los contratos privados debieron ser renegociados para crear compañías mixtas en las que la participación de la estatal venezolana tenía que representar entre el 60 y el 80 por ciento. Con la excepción de la estadounidense Exxon Mobil, todas las demás compañías aceptaron las nuevas reglas del juego.<sup>17</sup> En febrero de 2008, Exxon Mobil había logrado cuatro órdenes judiciales a su favor para que se congelasen los activos de PDVSA en el exterior por un valor de 12.000 millones de dólares. Esta acción se debe a las expropiaciones realizadas por el gobierno venezolano en 2007 en el marco del proceso de nacionalización de los recursos.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Eric Nepomuceno, "Lula y Evo acuerdan reunirse en los próximos días", El País, 3 de mayo 2006, p. 3

<sup>16</sup> Carlos Gómez, "Repsol cambia de planes", El País, 3 de febrero 2008.

<sup>17</sup> Para un detallado análisis del gobierno de Chávez ver: Steve Ellner y Daniel Hellinger, *Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization and Conflict*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2003.

<sup>18</sup> Sandro Pozzi, "Exxon Mobil pone en aprietos a Chávez", El País, 9 de febrero 2008.

## Los hidrocarburos: sector clave para las inversiones

Los gobiernos latinoamericanos han revisado recientemente el modelo económico de los noventa. La propiedad y explotación de los recursos naturales ha sido uno de los puntos clave en estas reformas.

A nivel regional, el alza de los precios de los recursos energéticos ha generado conflictos bilaterales entre países productores y países consumidores. Los Estados tienden a confrontar y defender sus intereses más que a buscar estrategias de cooperación. A pesar de una retórica integracionista, que incluye proyectos energéticos y comerciales, la realidad muestra un incremento de las tensiones y conflictos bilaterales y regionales.<sup>19</sup> El gobierno de Evo Morales intentó subir el precio del gas que suministra a Brasil y a Argentina. Este incremento, no sólo genera conflictos entre Argentina y Bolivia, perjudicando asimismo a Chile, sino también entre Bolivia y Brasil.

### Cambios en el sector

#### Venezuela

2005

- Los inversores privados que operaban mediante convenios operativos debían transformarlos en empresas mixtas con una participación mayoritaria de Petróleos de Venezuela (PDVSA).
- Aumento de los impuestos de explotación en los proyectos de extracción de crudos extra-pesados en la Faja del Orinoco.

2007

- Nacionalización de las operaciones a partir del mes de mayo, los consorcios existentes se convierten en empresas mixtas con mayoría accionaria de PDVSA.

#### Bolivia

2005

- La Ley de Hidrocarburos crea un impuesto de explotación del 32% que se sumó al ya existente del 18%.

2006

- Nacionalización de los hidrocarburos, nuevos contratos de operación que contemplan la transferencia de la propiedad al Estado con tasas de imposición más altas y variables.
- Nacionalización de las refinerías privadas.

#### Ecuador

2006

- Reforma de la ley de hidrocarburos para otorgar al gobierno una mayor participación en las ganancias de la extracción del petróleo y gas.

#### Colombia

1999

- Medidas para reducir la participación del Estado y fomentar la inversión extranjera en el sector.

2006

- Privatización de la refinería de Cartagena
- Se pone a la venta el 20% de ECOPETROL

<sup>19</sup> Laura Tedesco, "Alianzas y desencuentros en América del Sur. Energía e Integración", Comentario FRIDE, Octubre 2006. [www.fride.org](http://www.fride.org)

Es evidente que el momento de la expansión ha finalizado: las privatizaciones concluyeron y las reformas económicas se han establecido. Por lo tanto, la disminución de los flujos de inversión es una consecuencia normal del final de ese ciclo de reformas. Sin embargo, los países de América Latina dejaron de ser un bloque casi homogéneo que implementaban programas económicos similares. La diversidad es hoy un rasgo de la economía latinoamericana. Asimismo, la agenda de reformas políticas es también muy variada y está, en la mayor parte de los países, inconclusa. En este escenario, los actores políticos tienen una importancia esencial para interpretar los procesos e imaginar oportunidades. El liderazgo de Hugo Chávez y su proyección regional tiene una influencia relevante para el futuro de Venezuela y de algunos otros países de la región, especialmente Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Argentina.

El continente parece dividido en dos grupos de países: aquellos que apuestan por cambios con continuidad, y los que apuestan por el cambio revolucionario. Brasil, México, Chile, Perú y Uruguay se ubican en el primer grupo. Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua y Argentina en el segundo. Colombia no apuesta tanto por el cambio y Paraguay sigue estando bastante aislado de los procesos políticos y económicos de la región.

Los “países rebeldes” del primer grupo aumentan la incertidumbre entre los inversionistas<sup>20</sup>. En líneas generales, los empresarios españoles entrevistados para este trabajo no expresaron un apoyo activo a la democracia, a pesar de enfatizar que la seguridad jurídica es una condición fundamental a la hora de considerar inversiones en el exterior.<sup>21</sup> Los empresarios y dirigentes sostuvieron que el libre mercado, la seguridad jurídica y el buen gobierno atraen a la inversión, pero evitaron mencionar la democracia. También consideraron fundamental que la región adoptara, casi en su totalidad, la ortodoxia económica como clave de las altas cifras de inversión de la década de los noventa. A su vez, minimizaron el impacto que los “países rebeldes” podrían tener en el futuro de las inversiones o en las previsiones de los empresarios debido a que los planes de inversión se realizan a largo plazo. De este modo, la trayectoria de un país y su mercado es más relevante que las decisiones de un gobierno de turno. Sin embargo, a pesar de la reticencia a mencionar la democracia como un factor positivo, considerar los gobiernos como situaciones de corto plazo implica apoyar implícitamente el juego democrático.

Los dirigentes empresariales se muestran, en general, favorables a aislar a los gobiernos populistas y los considerados “rebeldes” por sus posiciones nacionalistas. El dirigente que más rechazan es Hugo Chávez. Existe también la creencia de que la intervención del Estado y las arbitrariedades del gobierno en la economía no atraen la inversión. Además, se considera que son los gobiernos los que cierran las puertas a la inversión extranjera. En este sentido, Venezuela y Bolivia fueron mencionados como los casos más problemáticos.

Los empresarios expresaron preferencias hacia poderes ejecutivos controlados por el legislativo y el judicial porque ayudan a lograr estabilidad política. Igualmente, afirman que una de las dificultades más importantes en América Latina es la incertidumbre en cuestiones de regulación.<sup>22</sup> Sin embargo, las multinacionales prefieren un poder ejecutivo controlado sólo durante la fase operativa, lo que significa básicamente que el ejecutivo no pueda modificar las reglas de juego. Para la fase de negociación prefieren un poder ejecutivo fuerte, débilmente controlado por los otros poderes, con el fin de obtener mayores beneficios. Existe una diferencia entre los beneficios de la democracia de baja intensidad en la fase de negociación y los beneficios que se pueden obtener durante la fase operativa. Sin duda, muchas empresas españolas se beneficiaron de los procesos de privatización altamente controlados por ejecutivos fuertes.<sup>23</sup> Este es un punto conflictivo que pocos empresarios están dispuestos a aceptar.

<sup>20</sup> Denominados así por un empresario español, dirigente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), entrevista realizada en Madrid en marzo de 2008.

<sup>21</sup> Entre febrero y marzo de 2008, se realizaron entrevistas en Madrid con dirigentes empresariales y empresarios de algunas de las compañías que invirtieron en América Latina. Los entrevistados solicitaron el anonimato.

<sup>22</sup> Sobre la regulación ver: Esteban García Canal y Mauro Guillén, “Risk and strategy of foreign location choice in regulated industries,” *Strategic Management Journal*, Volume 29, Issue 10, Mayo 2008.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

No está claro hasta qué punto el desorden de los años noventa acostumbró a los empresarios a detentar una situación de privilegio o si les sirvió para entender los riesgos de trabajar en un medio regido por la informalidad. Tampoco si la arbitrariedad de esa época ha supuesto una lección que impulse a las compañías españolas y locales a rechazar privilegios e impulsar una agenda de buen gobierno y control republicano. La teoría de la democracia de baja intensidad considera que los actores políticos, económicos y sociales pueden obtener beneficios al apoyar la consecución de un grupo reducido de derechos y reglas económicas en lugar de un impulsar programas de fortalecimiento institucional democrático.

La estabilidad macroeconómica parecería ser más importante que la estabilidad política, aunque en el largo plazo ésta última se vuelve esencial.

Algunos análisis, también basados en las opiniones de los empresarios españoles, afirman que la mayoría de los empresarios preferirían evitar países con inestabilidad macroeconómica.<sup>24</sup>

Más allá de las expresiones de los empresarios, hay una clara tendencia hacia la diversificación de los flujos de inversión que marca una preferencia hacia los países miembros de la Unión Europea. Esto fortalece el análisis que sostiene que los empresarios españoles se orientaron en los noventa hacia América Latina para fortalecer su posición en el mercado europeo.

El reciente crecimiento económico de la región no ha logrado atraer inversión extranjera y América Latina sigue siendo menos atractiva que otros mercados. Los países tienen limitaciones macroeconómicas y estructurales que no logran superar ni esquivar a través de políticas de atracción de la inversión más agresivas y eficaces. Sin embargo, para entender la disminución de los flujos, se deberían incluir una serie de factores que pueden ayudar a modificar la tendencia decreciente de los flujos de inversión.

## El contexto latinoamericano

Desde 2002, América Latina atraviesa un período de expansión económica. Una combinación de factores explican el crecimiento: altos precios de las materias primas como consecuencia de la creciente demanda de alimentos por un lado, y el crecimiento de la economía mundial por otro. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, del 6 por ciento de crecimiento medio anual experimentado por las nueve mayores economías de la región, al menos dos puntos se explican por el contexto internacional positivo.<sup>25</sup>

A pesar de este dato, en 2006 los flujos de inversión hacia América Latina y el Caribe se mantuvieron sin cambios en 70 billones de dólares. Entre los años 2000 y 2006 las inversiones descendieron en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Venezuela. Por otro lado, Chile, Colombia, Perú y Uruguay registran aumentos en las inversiones. En 2006 la participación de la región en los volúmenes de inversión extranjera directa mundiales se redujo. En este marco, el informe de CEPAL de 2007 concluyó que, para atraer inversión extranjera, era preciso que los gobiernos comenzasen a aplicar políticas activas en lugar de las acciones pasivas e inconexas que predominan en los países de la región.<sup>26</sup> Sin embargo, la situación parece estar modificándose. En mayo de 2008 CEPAL ha publicado el informe definitivo para 2007 con datos muy positivos. La inversión extranjera directa alcanzó los 105.900 millones de dólares. El dato más interesante es que los principales receptores han sido Brasil, México, Chile y Colombia, es decir, países que apuestan por el cambio con continuidad.

Algunas economías de la región, principalmente Brasil y México, están llevando a cabo un exitoso proceso de internacionalización de sus economías y convirtiéndose en inversores. Los flujos provenientes de la región alcanzaron los 43 billones de dólares. Brasil fue el principal inversor con 28 billones de dólares. La compra de Inco, una compañía minera canadiense, ex-

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> El País, 30 de marzo 2008.

<sup>26</sup> CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2007. [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

plica la mayor parte del monto. Otras compañías brasileñas también realizaron inversiones en el extranjero. Por ejemplo, Banco Itaú, Petrobrás, Votorantim (metalúrgica), Gerdau (acero), Odebrecht (construcción y petroquímica) y Camargo Correa (cemento)<sup>27</sup>. México fue otro gran inversor con 5.8 billones de dólares, un 11 por ciento menos que en 2005. La mayor parte de las inversiones mexicanas se concentraron en el sector de telecomunicaciones, seguidas por el sector bancario y de alimentación. Argentina, Chile y Venezuela fueron otros países que realizaron inversiones en el extranjero en los sectores del petróleo y la siderurgia, minería y el petróleo, respectivamente

América Latina recibe menos inversiones, pero algunas de las economías regionales se globalizan y aumentan su participación como inversionistas en el extranjero. Es el caso de Argentina, Brasil, Chile y México.

Los procesos políticos tienen un impacto importante en los flujos de inversión, su destino y posibilidades futuras. La clase política, los cambios con continuidad o revolucionarios, el respeto a las normas, el fortalecimiento institucional o la profundización de la democracia de baja intensidad son aspectos considerados por los empresarios en los procesos de toma de decisiones. En este contexto, Brasil, México y Chile son los países que reciben mayores flujos de inversión extranjera. Por otro lado, cuestiones económicas como la expansión de las empresas españolas hacia Europa son tendencias que también tienen una importante influencia en los flujos.

## Conclusiones y recomendaciones

La historia reciente de la región ha demostrado que los costes políticos de la informalidad pueden ser altos. Los datos sobre inversiones en 2007 refuerzan este argumento. Sin embargo, si bien se puede sostener que algunas empresas se podrían haber beneficiado de la informalidad a través de la adjudicación de privatizaciones o de contratos con cláusulas especiales o generosas, también es cierto que el ciclo expansivo de las inversiones coincide con estabilidad macroeconómica y política.

Por lo tanto, existen matices importantes en la relación entre las inversiones y la democracia débil o de baja intensidad. Hay una combinación de factores que explica la llegada de las inversiones y su posterior estancamiento. Éstos están relacionados con cuestiones domésticas, con la lógica económica internacional y con el movimiento de los flujos de inversión.

- La empresa española llega a América Latina en un período de expansión económica doméstica en búsqueda de nuevos mercados y preocupada por la liberalización europea. Su experiencia en América Latina le abre las puertas de futuras inversiones en Europa.
- Las empresas se consolidan en la región, no se expanden ni se marchan. La expansión se produce hacia Europa.
- Las inversiones se benefician de la informalidad y de la agilidad de los trámites sólo supervisados por los ejecutivos fuertes, pero demandan, más adelante, seguridad jurídica y ejecutivos controlados.
- Los procesos políticos y las incertidumbres económicas tienen una influencia clara en los ciclos de inversiones.
- La combinación de estos factores explica el ciclo expansivo de las inversiones españolas en la región y su posterior estancamiento.

### *Factores a tener en cuenta*

- Quiebra del consenso neoliberal: cambio con continuidad y cambio revolucionario.
- Incertidumbre política y económica.
- Debilitamiento institucional, inseguridad jurídica, arbitrariedades políticas y económicas.
- Políticas de atracción de la inversión extranjera pasivas y desarticuladas.

<sup>27</sup> World Investment Report 2007.

- Empresas que abandonan la región por diversas causas, entre ellas, los cambios en los regímenes de propiedad y explotación de los recursos naturales o por la creciente intervención estatal en la economía y los cambios en las normativas.
- Limitada capacidad de la región para atraer proyectos de inversión extranjera de calidad.
- Intensificación de los conflictos por la explotación y la propiedad de los recursos naturales.
- Modificaciones a contratos existentes o nuevas reglas para los nuevos contratos de explotación de petróleo y gas que reducen el control de los inversionistas extranjeros sobre las operaciones.
- Aumento de las regalías o de los impuestos aplicados a las concesiones para la explotación y exploración de hidrocarburos y recursos mineros (especialmente en Chile y Perú).
- Falta de claridad en materia de contratos (especialmente en Argentina).
- Cambios normativos que aumentan la presencia estatal en la explotación de los recursos naturales (Venezuela y Bolivia).
- Estabilidad macroeconómica, particularmente en Brasil, Chile, México, Colombia y Perú.
- Estabilidad política con regímenes democráticos débiles pero continuos.
- Fortalecimiento institucional sobre todo en Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay.
- Expansión hacia Europa de las empresas españolas.

Los inversores privilegian el tamaño de los mercados, la estabilidad macroeconómica y un grado de certidumbre política. Mientras América Latina no logre combinar la estabilidad económica con la política, el flujo de las inversiones será inestable. La democracia débil o de baja intensidad no ofrece garantías de largo plazo al inversor. Una combinación de políticas de atracción de las inversiones y seguridad jurídica a largo plazo sigue siendo la fórmula tradicional para evitar que las inversiones se alejen o se estancuen.

Los gobiernos latinoamericanos deberían debatir y crear políticas de atracción de inversiones que estén directamente relacionadas con el modelo de desarrollo que se quiere adoptar. Este tipo de estrategias han sido implementadas, por ejemplo, en Chile o Brasil. Por otra parte, la creación de normas claras y de largo plazo que se refieran a las inversiones extranjeras, como por ejemplo la propiedad de los recursos naturales, deberían ser políticas de Estado debatidas y consensuadas. Entender las ventajas de las inversiones y cómo pueden mejorar la desigualdad del continente debería ser el debate que alimente el próximo ciclo expansivo.

## Bibliografía

Arahuetes García, A. y A. García Domonte, (2007) ¿Qué ha sucedido con la Inversión Extranjera Directa de las empresas españolas en América latina tras el boom de los años noventa y la incertidumbre de los primeros años 2000?, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 35.

Casilda Béjar, R. (2005) Internacionalización e inversiones directas de las empresas españolas en América Latina 2000-2004, Documentos CIDOB América Latina, 5.

CEPAL (2007) Estudio Económico de América Latina y el Caribe, [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

CEPAL (2007) La inversión extranjera directa en Iberoamérica, [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

Ellner, S. y D. Hellinger (2003) Venezuelan Politics in the Chávez Era. Class, Polarization and Conflict (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers) para un detallado análisis del gobierno de Chávez.

García Canal, E. y M. Guillén (2008) Risk and strategy of foreign location choice in regulated industries, *Strategic Management Journal*, forthcoming.

Gills, B. et al (1993) (eds) *Low Intensity Democracy: Political Power in the New World Order* (Pluto Press).

Grindle, M. (2007) "Good Enough Governance Revisited", in *Development Policy Review*, vol. 25 (5): 553-574.

Moreno, I. y M. Aguirre, *La refundación del Estado en Bolivia*, FRIDE Working Paper, 2006.

- Murillo, V. (2001) *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America* (Cambridge University Press, Comparative Politics Series).
- O'Donnell, G. (2004) 'Human Development, Human Rights and democracy'; in G. O'Donnell, J. Vargas Cullell y O. Ias-setta (eds) *The Quality of Democracy. Theory and Applications* (Indiana: University of Notre Dame Press), 9-93.
- R. Casilda Béjar (2002) *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina, 1990-2000*, Madrid, Universidad de Alcalá de Henares.
- Salman, T. (2007) *Bolivia and the Paradoxes of Democratic Consolidation*, *Latin American Perspectives*, vol. 34 (6), pp.111-131.
- Tedesco, L. (2006) *Alianzas y desencuentros en América del Sur* *Energía e Integración*, [www.fride.org](http://www.fride.org)
- Tedesco, L. (2002) *Argentina's Turmoil: The Politics of Informality and the Roots of Economic Meltdown*, *Cambridge Review of International Affairs*, 15 (3), pp. 469-483.
- Tedesco, L. and J. Barton (2004) *The state of democracy in Latin America. Post-transitional conflicts in Argentina and Chile* (London: Routledge)
- UNDP (2004) *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (New York: UNDP)
- Valenzuela, A. (2004) *Latin American Presidencies Interrupted*, *Journal of Democracy*, vol. 15 (4), pp. 5-19.
- World Investment Report, 2007.
- Youngs, R. (2004) *International Democracy and the West* (Oxford University Press).

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)