
LA INVERSIÓN DIRECTA EXTERNA COMO ELEMENTO EXÓGENO DE DESARROLLO

CECILIA CARBALLO*

FELIPE CARBALLO**

JUAN MANUEL TOLEDANO***

RESUMEN

El artículo estudia el nuevo papel que la inversión privada está jugando en el desarrollo de los países menos desarrollados, en un marco en el que el sector privado está ocupando una parte que antes correspondía al sector público. Se analizan los modelos de desarrollo que cuentan con la inversión externa como catalizador del desarrollo, demostrando que la mayoría de estas inversiones no tienen en cuenta sino la rentabilidad que les supone, y no los criterios de desarrollo, y las ventajas e inconvenientes de este modelo.

1. Introducción

La década de los 90 ha supuesto una nueva vuelta de tuerca en la concepción de los modelos de desarrollo, caracterizada, fundamentalmente, por que la realidad se ha adelantado a la concepción teórica del modelo. En general, todos los modelos sobre el desarrollo, y especialmente las teorías surgidas de los movimientos cepalinos de los años 60 y del teoricismo de la Sussex University, han centrado su atención en la inversión, el ahorro necesario para financiar esa inversión y los canales financieros que ponen en relación ambas cuestiones.

* Cecilia Carballo es investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, y Consultora Junior en actividades de cooperación internacional.

** Felipe Carballo es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense.

*** Juan Manuel Toledano es Consultor Senior en actividades relacionadas con la cooperación internacional e investigador del IUDC-UCM.

Así, en ese marco se desarrolló un conjunto de teorías que iban desde las que podríamos denominar de las “brechas”¹ —que incidían en que la escasez de estos recursos es causa de bajos niveles de desarrollo—, hasta las más novedosas que se centran en la bondad del proceso de acumulación de conocimientos (poniendo el énfasis bien en su *transferibilidad*, bien en su *apropiabilidad*) más que en el de capital. Todas ellas tienen en común un cierto carácter de “crecimiento endógeno”, lo que supone enfocar los análisis no tanto hacia el modelo de desarrollo como una concepción, si no más bien hacia el examen del subdesarrollo, al cual dedicaba sus macroeconómicas predicas y teóricas modelizaciones.

Sin embargo, la realidad ha circulado por un camino diferente; el fracaso del modelo de sustitución de importaciones y la crisis del desarrollo endógeno han sido un reflejo de que el mercado *strictu senso*, como una ola imparable, iba desmantelando todos aquellos modelos que el voluntarismo, al margen del mismo, intentaba poner en práctica.

Reconocido este fracaso, se ha intentado explicar la realidad a través de modelos mixtos, apelando a todos los puntos de interés puestos de manifiesto por las teorías del desarrollo: acumulación de capital, acumulación de conocimientos por la vía de su creación o aprendizaje, cambio estructural y desarrollo institucional.

Pero estos modelos teóricos mixtos deben coexistir con una serie de tendencias macroeconómicas que se enmarcan en la denominada “globalización”, en el sentido que implica un creciente grado de apertura de las economías de la mayoría de países; y que, según Deepak Nayyar², se resume en un fenómeno con tres dimensiones: el comercio internacional, la inversión internacional y las finanzas internacionales.

- En cuanto al comercio internacional, sólo en el período 1970–1990 las exportaciones mundiales se multiplicaron por diez, más del doble de la tasa de crecimiento que se dio entre 1950 y 1970, siendo el crecimiento del comercio mundial mucho mayor que el crecimiento de la producción. Sin embargo, este crecimiento fue superior entre los países desarrollados que entre los países en vías de desarrollo.

1. En CEPAL: *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Documento del Vigesimotavo Período de Sesiones. ONU-CEPAL, México D.F., 3 al 7 de abril de 2000, se puede encontrar una excelente exposición de las teorías comentadas.

2. www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-102/analisis01.htm.

- Algo similar ocurrió con la inversión extranjera directa en la economía mundial, que desde 1960 a 1992 se multiplicó casi por cuatro, duplicándose el total de la inversión extranjera directa en el mundo como proporción de la producción mundial en este período. Al contrario que en el caso anterior, podemos decir que este incremento ha sido mayor en los países en vías de desarrollo, especialmente en el período 1986–1992.
- La actividad financiera internacional ha experimentado en los últimos veinte años un aumento aun mayor que el de las dos variables anteriores. La internacionalización de los mercados financieros ha tenido cuatro dimensiones: divisas, préstamos bancarios, valores financieros y bonos del estado.

A partir de la mitad de los años ochenta, en el contexto descrito, y de forma paralela a los esfuerzos de aplicación de modelos mixtos por agencias donantes y Estados receptores, se comienza a producir una evolución en las actuaciones tendentes al desarrollo, que va a reducir sustancialmente el peso de los Estados y sus instituciones y va a provocar un aumento progresivo de la participación del sector privado con sus diferentes variantes en el proceso.

Por un lado, el imparable aumento de la participación de la sociedad civil, a través de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, configura un planteamiento coherente y sólido en los comienzos del nuevo siglo como aglutinador de la conciencia de las sociedades más desarrolladas y ricas con relación a las carencias normalmente primarias (salud, educación, etcétera) de los países en vías de desarrollo, bajo la concepción de desarrollo social básico; por otro lado, y al mismo tiempo, el sector privado, generado en la economía de mercado, interviene activamente a través de sus facetas comerciales, financieras o inversoras en el esquema del desarrollo de los PVD, en un marco confuso, difuso y contradictorio, pero consolidándose como una estructura vertebradora del denominado “desarrollismo abierto”, tanto en su faceta “sostenida” o “sostenible”, como en la estrictamente de mercado, sin despreciar aquellas otras que por su proyección comercial enmarcan el desarrollo social básico.

De esta forma, en los últimos años del siglo, se configura un conjunto de diferentes mecanismos financieros de apoyo a la inversión directa en el exterior (IDE) en los que actualmente se está proyectando la ayuda para el desarrollo (en especial en aquellos que originan retornos). Su principal característica es que utilizan recursos financieros públicos o privados, reembolsables directamente o con compromisos públicos del país receptor (en este último caso bajo el marco del endeudamiento y de la garantía soberana subyacente). Este modelo, constituido con las diferentes inter e iteraciones entre las herramientas

que lo configuran, en continua progresión desde el comienzo de la década de los años 90, va a marcar una realidad, nos guste o no, que define la filosofía que impregna, bajo el barniz del desarrollo, la actuación puramente economista y de mercado de las instituciones de desarrollo nacionales o multilaterales en su faceta financiera de apoyo a los PVD.

Nos encontramos, por tanto, ante un nuevo modelo de desarrollo, ahora no endógeno (o endógeno con alguna participación de inversión externa), sino mayoritariamente exógeno, que desde hace una década y a lo largo de los próximos años, va a suponer el principal componente de la forma de entender por los países más avanzados su participación en el proceso de desarrollo de los países menos desarrollados. Prueba de ello es que mediante este modelo a lo largo de los últimos cinco años los países en vías de desarrollo han podido ser receptores de más de 400.000 millones de US\$.

Al margen de las consideraciones que se pudieran establecer sobre la bondad del sistema, y sobre la intención de los intermediarios, ya sean asociaciones empresariales, financieras u organizaciones no gubernamentales de desarrollo, es un hecho que las estructuras económicas privadas, públicas o multilaterales han apostado por la IDE como modelo macroeconómico de desarrollo sostenido y de mercado, marco en el cual se pueden desarrollar otras políticas de micro mercado y de microfinanzas que en su visión aparecen como complementarias o subsidiarias de la inversión directa en el exterior.

Al mismo tiempo que se consolidaba el modelo, las diferentes instituciones nacionales, internacionales o multilaterales generaban una serie de apoyos financieros que complementaban los recursos privados, cubriendo inversiones directamente o encubriendo puras operaciones ligadas de mercado, bajo el paraguas IDE-desarrollo, diseñándose, en este contexto, una serie de ayudas financieras con diferentes modalidades: inversión productiva individual o en régimen de joint ventures, privatizaciones y nuevas concesiones en países en el límite de las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo, etcétera.

A pesar de su relativa juventud, ya se plantea sobre este modelo una serie de dudas, en especial sobre la bondad de la IDE, si su acción resultará generadora de riqueza o depredadora de ésta para el país de acogida de la inversión, y sobre su capacidad para generar un desarrollo coherente y equilibrado o, por el contrario, desequilibrador y marginatorio.

Actualmente, diversos autores tratan de dar respuestas a estas cuestiones; respuestas que van desde la de los partidarios del sistema que, en general, argumentan que es pronto para pronunciarse sobre los efectos de esta inversión

sobre las clases más desfavorecidas, hasta quienes sostienen que el modelo es desequilibrante desde su concepción inicial. En este último sentido se pronuncia Nyyar, quien en el documento anteriormente citado indica que del total de la IDE en el año 92, el 78% se ha destinado a países desarrollados, y del 22% restante dedicado a países en desarrollo casi el 90% fueron inversiones fuera de cartera; lo que le lleva a sostener que el modelo es extremadamente desequilibrante, ya que son las transnacionales y los bancos internacionales o los intermediarios financieros de los países desarrollados quienes establecen las normas del juego que les permiten administrar los riesgos asociados a la globalización.

Pero podemos ir más allá: la experiencia indica unívocamente que la IDE en los PVD, responde a criterios exclusivamente economicistas y cuyo parámetro básico es la rentabilidad directa o indirecta, si la inversión del operador privado se aplica a cubrir demandas internas, o si es un instrumento de la política de la empresa para mejorar su rentabilidad, asegurándose materias primas, produciendo a costes inferiores, cubriendo cuotas de mercado ante terceros, etcétera; pero, en definitiva, es la rentabilidad individual de la inversión o la rentabilidad global del sistema empresarial la que decide la IDE. Así, la experiencia consultada para más de quinientas empresas españolas con proyectos de inversión en terceros países menos desarrollados, indica que solamente en un caso se tenía en cuenta por parte del operador privado los elementos colaterales de desarrollo local.

En esta línea, aquellos que sostienen la bondad del nuevo sistema han encontrado en los bancos multilaterales los defensores más acérrimos de la IDE como base fundamental del desarrollo en los PVD; así el Banco Mundial y los bancos regionales (BID, BAD, BCIE, BERD, BEI) están aplicando una política agresiva en este sentido y suponen un fiel reflejo de una globalización en la que prima la total sumisión de los intereses públicos a los intereses del sector privado en el marco liberalizador y omnipotente del mercado, estableciendo demandas y compromisos sin límites a los países “beneficiarios” de la IDE.

Para justificar la bondad del modelo de generación de desarrollo exógeno a través de externalidades a las demandas de los ciudadanos e instituciones de los países de acogida, se están dando algunos argumentos no carentes de lógica y voluntarismo bien pensante. Así Fernando Aceña, autor de la monografía *La inversión en el exterior*, indica que entre las ventajas que aporta la Inversión Directa se encuentra una serie de potenciales beneficios directos o indirectos para los países en vías de desarrollo, como son, en el marco microeconómico, la creación de empleo, el aprovechamiento de recursos locales, humanos

y materiales, mejoras en la gestión, el acceso a nuevas tecnologías, etcétera; y ya en el contexto macroeconómico del país de acogida de la inversión, mejora de la balanza comercial, financiación de déficits por cuenta corriente, aceleración de procesos de privatización del sector público, y otros beneficios como los derivados de la aplicación de correctas políticas de carácter fiscal y presupuestario que deberían traducir los rendimientos de las IDE, y concretarse en mejoras de los sectores sociales (educación y salud, fundamentalmente).

Adicionalmente, también se piensa en la existencia de beneficios para los países desarrollados y sus empresas operadoras de la IDE, considerándose que el acceso a nuevos mercados, a materias primas y a la seguridad de su abastecimiento, la reducción de costes, especialmente laborales, el incremento del ciclo vivo de los productos, el incremento del ciclo de vida de equipamientos obsoletos, las menores exigencias medio ambientales, la utilización de fuentes de financiación concesionales, la existencia de ventajas fiscales y las ganancias en imagen de las empresas y del país inversor, suponen, todos ellos, ventajas de la aplicación de este modelo.

En paralelo y en consonancia con la mejora de los niveles de beneficios tanto para los inversores como para los receptores, relacionados o no con el desarrollo sostenido, ejecutados por operadores privados o públicos locales o del exterior, se han desarrollado a medio y largo plazo, con o sin garantía soberana del país de ubicación, proyectos evaluables en el conjunto de las actividades de la globalización de los mercados, destacando sectorialmente los de producción y distribución de electricidad, abastecimiento de agua, tratamiento de afluentes, sistemas de telecomunicaciones, infraestructuras, puertos, aeropuertos, etcétera. La financiación de estos proyectos se realiza, generalmente, a largo plazo (superior al periodo de retorno calculado³) con intereses confesionales (por debajo del tipo del mercado), de forma mayoritaria acudiendo a la garantía soberana (bien con cobertura de la las Echaz⁴ o del MIGA⁵) mediante fórmulas del *Project Financian*, (en sus modalidades de BOT⁶ y BOO⁷), para operaciones de transformación de las infraestructuras privadas, servicios públicos o medioambientales, o mixta en función de las diferentes fases del proyecto, a través de los fondos y capitales específicos

3. Habitualmente mayor a los quince años.

4. ECAs: Entidades o Agencias nacionales de garantías o créditos a la exportación.

5. MIGA: Agencia Multilateral de Garantías de Inversiones.

6. *Built Own Transfer*: concesiones administrativas públicas o contratos privados durante un tiempo limitado para construir, operar y transferir a un tercero el proyecto.

7. *Build Own Operate*: concesiones administrativas o contratos privados para construir, operar y asumir la propiedad del proyecto.

nacionales o multilaterales en las condiciones de mercado en su banda baja. Se trataría de un primer paquete dentro del modelo o sistema IDE, que podríamos denominar “de proyectos de inversión infraestructurales”.

En este paquete descrito estarían incluidos tanto los préstamos como las participaciones en capital emitidas por los bancos multilaterales y regionales (BM, BEI, BID, BAfD, BAsD, BCAIE), directamente o a través de sus agencias (CFI, CII) y de las diferentes instituciones financieras de desarrollo (IFD); entre las cuales, y por importancia, podemos citar la DEG, la CDC, la Caisse Centrale de Cooperación, la Sweddenfund, bajo las fórmulas de préstamos normales con o sin garantía proyecto, préstamos participativos o “mezzanine”, obligaciones ligadas, participaciones en capital y otros.

Otro modelo, o paquete de medidas, que podemos definir como “modelo del inversor productivo”, sería el ejecutado por operadores exclusivamente privados, mediante operaciones fundamentalmente dirigidas a apoyar la inversión exterior a través de la creación de empresas transformadoras en países en vías de desarrollo, preferentemente mixtas y que con su actividad económica se supone que generan subsidiariamente en su entorno un cierto nivel de desarrollo. Este sistema se enmarca directamente en el más puro mercado, respondiendo a tres motivaciones básicas: la demanda para consumo de la población local, las ventajas comparativas en la producción (especialmente los menores costes de la mano de obra) y la disponibilidad de acceso y abastecimiento de materias primas.

Este último modelo es prácticamente, en este momento, el eje de los planteamientos tanto de los bancos e instituciones multilaterales de crédito, como de los organismos que administran recursos con tales fines, como es el caso de la Comisión Europea, que una vez caducados o en vías de extinción los programas ECIP (European Community Investment Partners), JOVP (Joint-Venture Phare Programme) o los derivados de Lomé IV, y a partir de la cumbre de Cotonou, está diseñando unos nuevos sistemas que pondrán énfasis en la participación del sector privado en el modelo de desarrollo de la IDE⁸.

Si analizamos el modelo de los “proyectos de inversión” en los países en vías de desarrollo, podríamos comprobar que, ya sea bajo la fórmula de inversión total o bajo la fórmula de joint ventures con operadores locales, más del 60%

8. Se trata, en su conjunto, de una serie de instrumentos financieros aplicados con o sin concesionalidad bajo las fórmulas de capital riesgo, préstamos-concesiones, préstamos participativos o “mezzanine”, obligaciones convertibles, conversión de deuda al descuento, etcétera. Resulta evidente que estas iniciativas se concretan, finalmente, en el mismo tipo de instrumentos que los que se emplean en el paquete que hemos denominado “proyectos de inversión”.

de los mismos corresponden al modelo tradicional de abastecimiento de la demanda local, cerca de un 30% correspondería a implantaciones basadas en ventajas comparativas (normalmente mano de obra bajo la fórmula de maquila, en textiles y montajes) o al sector energía, y menos del 10% de la IDE se han dedicado a garantizar el suministro a sus empresas matrices en el exterior de materias primas en crudo o bajo una primera transformación (madera, cacao, minerales, zumos, pieles). Si comprobamos por países de acogida los porcentajes indicados, en aquellos países con una renta *per capita* más elevada (los de más de 2.500 US\$/habitante/año), son destinatarios de inversiones de abastecimiento de demanda local y de ventajas comparativas, mientras que en los menos avanzados (menos de 1.000 US\$/habitante/año) la proporción se invierte en favor de la tercera fórmula (garantía de materias primas y primera transformación). Todo esto indica que este paquete de medidas responde, también a las motivaciones del primero de los contemplados, concentrando las ventajas en los inversores.

En general, si analizamos el “modelo del inversor” de un país desarrollado, tomando como ejemplo el marco de la UE, podemos considerar que más del 70% de la IDE en los países en vías de desarrollo corresponde a grandes empresas o transnacionales y se concentra en sectores ligados a la energía, telecomunicaciones, transportes, distribución comercial, banca, seguros, distribución de agua, autopistas; es decir el sector servicios, en la clara acepción inglesa de “utilities”, las comunicaciones y el sector financiero pueden estar concentrando más del 50% de la IDE en los PVD, que corresponden a concesiones o privatizaciones del sector público en sus diferentes variantes.

Menos del 10% del volumen de la IDE en los países en vías de desarrollo concentraría el 100% de la inversión que podemos denominar productiva; esto es, transformadora intensiva en mano de obra y tecnología, nucleada fundamentalmente en el modelo de IDE que puede ser considerado como el más dinámico y adecuado para favorecer, a partir de la inversión externa, el desarrollo interno de los países.

Este modelo de pequeñas y medianas inversiones productivas facilitaría la implantación de *joint ventures*, normalmente intensivas en mano de obra, y con un adaptable proceso de transferencia de *know how* y de formación de personal, cuya integración en un entorno determinado permitiría establecer una relación más humana y cercana a las realidades y carencias. La acumulación de rentas así generada intentaría paliar las necesidades de la población, creando un desarrollo endógeno vía el consumo o la satisfacción de necesidades básicas y sociales de la comunidad, que no es más que el rediseño de las teorías de desarrollo endógeno en el sentido, por ejemplo, de Amsden y Katz:

aptitud para crear empresas capaces de generar conocimientos y apropiarse de ellos, basándose en la transferencia de tecnología ligada a la experiencia productiva, desempeñando un papel dominante la difusión en el aparato productivo de conocimientos e institucionalidad...

En definitiva, podemos afirmar que la globalización económica en su vertiente mercantil del desarrollo en los países en vías de desarrollo está siendo dirigida hacia la privatización del sector público de estos Estados, basándose en la idea de que la inversión directa del exterior actuará como un elemento generador de riqueza y que el mercado y la fiscalidad redistribuirán esta riqueza vía la demanda, así sus beneficios se convertirán en desarrollo sostenido y desarrollo social.

Sin embargo, tanto los esfuerzos públicos como los privados en inversión directa se han concentrado en sectores no específicamente productivos, con motivaciones "clásicas" de aprovechamiento de ventajas comparativas y abastecimiento de la demanda local; utilizando como medio a grandes empresas o transnacionales, lo que ha desembocado en concesiones o privatizaciones del sector público en sus diferentes variantes.

Para concluir nos parece necesario resaltar que en las contadas ocasiones en que estos esfuerzos se han concentrado en actividades productivas, con pequeñas entidades del sector privado, es cuando, realmente, podemos constatar que las intervenciones contribuyen a objetivos de desarrollo sostenido o desarrollo social básico. Aunque esta forma de operar estaría respondiendo a modelos ya "teorizados" por los analistas del desarrollo citados en párrafos anteriores.