

Dependencia y capitales extranjeros en la Argentina a principios del siglo XXI

Paula Belloni

Introducción

La idea del rol de los capitales extranjeros como promotores del desarrollo en las economías latinoamericanas tiene una larga trayectoria. En la Argentina ha sido impulsada por gobiernos de diversas tradiciones políticas, tanto desde la ortodoxia económica como en propuestas desarrollistas. Esto se ha visto reflejado en el papel destacado que la inversión extranjera ha tenido históricamente en el patrón de inserción externo, en la conformación y evolución de la estructura económica argentina y en el bloque de clases dominante; en especial durante la década del noventa, cuando se produjo un crecimiento sin precedentes del proceso de extranjerización, tanto por la intensidad y el ritmo de las inversiones extranjeras en el interior de la economía como si se lo compara con lo sucedido en otros países.

Si bien tras la enorme crisis en la que finalizó la experiencia neoliberal, a principios del siglo XXI los gobiernos kirchneristas propusieron la recuperación de la soberanía nacional a través de una restauración discursiva de lo nacional-popular y la apuesta a la reconstitución de la “burguesía nacional”, el proceso de extranjerización se consolidó y fue un factor importante en la reemergencia de problemas estructu-

rales históricos tales como la restricción externa. A pesar del rol que tuvieron las empresas extranjeras en la reaparición del cuello de botella en el sector externo, al asumir Cambiemos el gobierno planteó la necesidad de fomentar la inversión extranjera a través de una “lluvia de inversiones” como uno de los pilares del desarrollo que reinsertaría a la Argentina en el mundo y, de ese modo, resolvería los problemas de faltante de divisas ocasionados por un supuesto aislamiento que habría sufrido el país a raíz de las políticas llevadas adelante por los gobiernos kirchneristas. Para ello, el nuevo gobierno tomó rápidamente una serie de acciones y medidas de desregulación y liberalización comercial y financiera tendientes a mostrar mayor seguridad jurídica y generar condiciones de rentabilidad a los capitales privados extranjeros. Pero a pesar de ello, una vez más el plan de los capitales extranjeros como agentes promotores del desarrollo no surtió el efecto que se esperaba.

Dada la importancia que tiene el predominio de los capitales extranjeros en la definición de la estructura productiva y, en consecuencia, en el mercado de trabajo, este capítulo se propone analizar la trayectoria del capital extranjero en la Argentina a principios del siglo XXI. Se pone especial atención en los efectos del capital extranjero en el patrón de acumulación e inserción externo y las limitaciones en cuanto al aporte que estos hacen como ahorro externo. Para ello, en un primer apartado presentamos una breve historización de los hitos más importantes sobre la presencia de los capitales extranjeros en el país e introducimos la perspectiva analítica a partir de la que se analiza su trayectoria en el siglo XXI. En un segundo apartado abordamos las principales tendencias de las inversiones extranjeras directas en el mundo y las particularidades que asumen en la Argentina. A continuación, damos cuenta de la incidencia de los capitales foráneos en el patrón de acumulación del capital y de inserción externa. En un cuarto apartado analizamos el destino del excedente de los capitales

extranjeros y sus limitaciones en cuanto al ahorro externo. Por último, exponemos una breve reflexión acerca de los resultados hallados.

Capitales extranjeros: ¿Promotores del desarrollo en la Argentina?

La idea del rol de los capitales extranjeros como promotores del desarrollo en las economías latinoamericanas tiene una larga trayectoria. En Argentina, esta perspectiva ha sido compartida tanto por el desarrollismo como por la ortodoxia económica, a partir de considerar que existe una falta de ahorro interno, que debe ser complementado por la inversión extranjera a través de la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos (Ferrer, 2016).

Ya desde fines del siglo XIX y principios del siglo XX, durante el período de vigencia del modelo agroexportador, arribaron importantes flujos de inversiones extranjeras a la Argentina, sobre todo procedentes de Gran Bretaña, Estados Unidos y otros países europeos (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda y Suiza). El capital extranjero de esos años tuvo como destino inversiones en ferrocarriles, puertos, frigoríficos, bancos y finanzas, compañías comerciales y servicios públicos (electricidad y gas) (Lanciotti, Lluch, Salva, Rayes, Dethiou, Kofman, Pérez Barreda y Abraham, 2010) e ingresaba para contribuir a la formación de la infraestructura necesaria para favorecer la exportación de bienes agropecuarios que requería el modelo de integración basado en las ventajas comparativas ricardianas.

Luego de la Primera Guerra Mundial y de la crisis de 1930, en un contexto mundial de restricciones al comercio internacional y ante el agravamiento de la balanza de pagos, países latinoamericanos como la Argentina fomentaron la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En la primera fase de la ISI (1930-1952), el ingreso de capitales extranjeros se dio fundamentalmente a través del crecimiento de las importaciones (de bienes de capital, en particular), pero esto

deterioró la balanza comercial y profundizó las crisis recurrentes de balanza de pagos.

Es por ello que durante el segundo gobierno de Perón se tomaron medidas para subsanar el cuello de botella del sector externo, entre ellas una mayor restricción a las importaciones y una nueva ley de inversiones extranjeras (Ley N° 14.222)¹ con mayores condicionantes que buscaban garantizar el aporte de los capitales foráneos como ahorro externo. Sin embargo, al poco tiempo, con el golpe de Estado de 1955, estas se suavizaron o eliminaron. El gobierno de facto intentó clausurar el proceso industrializador y volver atrás el tiempo hacia el modelo agroexportador por medio de medidas de liberalización del mercado cambiario, de desregulación del comercio exterior y de la derogación de la ley N° 14.222, lo cual terminó por agravar el problema de la balanza de pagos.

Durante la segunda etapa sustitutiva (1958-1970), en especial bajo el gobierno de Frondizi, nuevamente predominó la idea de que los capitales extranjeros eran actores fundamentales del desarrollo económico. Se pensaba que estos proveerían ahorro externo bajo la forma de capital orientado a satisfacer las necesidades del mercado interno y a la sustitución de importaciones (Frigerio, 1963). En consecuencia, se llevaron adelante múltiples iniciativas para incentivar su ingreso,² que dieron lugar a un fuerte aumento de la Inversión Extranjera Directa

¹ La ley N° 14.222 regía para las manufacturas y la minería. Entre los rasgos centrales se destaca que las inversiones estaban sujetas a aprobación y condicionadas a realizarse en una actividad acorde a la estrategia industrial del gobierno y que aportara divisas. A la vez, también estableció límites estrictos a la remisión de utilidades y la repatriación del capital. Véase Arceo y De Lucchi (2012).

² Se sancionó una nueva ley de inversiones (Ley N° 14.780) con características muy favorables para la radicación de empresas en el país; se aprobó una Ley de Garantía de Inversiones para asegurar a inversores norteamericanos de los riesgos de inconvertibilidad cambiaria y se arreglaron las diferencias con inversores extranjeros pendientes del peronismo (Sourrouille, Kosacoff y Lucangeli, 1985).

(IED) orientada a las manufacturas (en especial en el sector automotriz y químico-petroquímico) y concesiones en áreas de exploración y explotación en el sector petrolero, pero bajo la tutela de la estatal YPF. Las políticas tendientes a crear condiciones de estabilidad y de confianza para estimular la afluencia de inversiones extranjeras se sostuvieron durante las gestiones liberales de Krieger Vasena y Martínez de Hoz.

Así, aunque con diferentes propósitos, tanto la ortodoxia económica como el desarrollismo impulsaron la apertura al capital extranjero, considerando a este como agente fundamental del desarrollo. En el primer caso, la política de incentivo a la IED se hizo para insertar la economía argentina en el mercado mundial a través de las ventajas comparativas ricardianas, en cambio el desarrollismo no enfatizó el aumento del potencial exportador, sino que buscó integrar la estructura productiva para impulsar el autoabastecimiento (Ferrer, 2016). A pesar de ello, en todas las experiencias los capitales extranjeros fueron actores relevantes en los problemas de cuellos de botella en la balanza de pagos con los que finalizó cada ciclo.

El pensamiento crítico latinoamericano de la teoría de la dependencia marxista surgido hacia los años sesenta del siglo XX hizo importantes aportes para comprender el “atraso” y el “subdesarrollo” de la región desde una visión contrapuesta tanto al desarrollismo clásico como a la ortodoxia. Para los dependentistas, los problemas en las economías latinoamericanas —la heterogeneidad estructural, los cíclicos cuellos de botella en el sector externo, las grandes desigualdades en el ingreso y mercados de consumo segmentados en una esfera “alta” y otra “baja”— son resultado de la profundización de las particularidades del capitalismo dependiente a causa de una mayor presencia de capitales extranjeros, y no a la falta de su desarrollo en las economías locales (Bambirra, 1978; Dos Santos, 1967; Marini, 1973, 1979) crisis que se manifestó primero a través de la intensificación de

la lucha por mercados, que condujo a la primera guerra, y se continuó en la gran depresión de los años treinta. Su resultado más inmediato fue la afirmación de la hegemonía incontrastable de Estados Unidos en el mundo capitalista. Además de permitirle centralizar una enorme tajada del capital dinero internacional (en 1945, el 59% de las reservas mundiales en oro, cifra que alcanzaría el 72% en 1948. Ello se debe a que, desde sus orígenes, los Estados nacionales de América Latina y el Caribe se insertaron en la división mundial del trabajo de manera subordinada a Gran Bretaña, en función de los requerimientos de la acumulación de aquella. Con la presencia de capitales extranjeros que proveían las inversiones necesarias para la exportación de recursos naturales (tales como el agro y la minería), los países de la región le suministraban a la metrópoli inglesa tanto las materias primas para su posterior transformación, como también un mercado interno en expansión.

Durante el período de sustitución de importaciones, la ampliación de la penetración de los capitales extranjeros desde el sector primario hacia las manufacturas imposibilitó el desarrollo capitalista de las burguesías nacionales. Esto se debió a que estas, al estar rezagadas productivamente (operaban con costos más elevados y tecnología inferior), solo podían sobrevivir a condición de ser socias menores del capital foráneo (Bambirra, 1978), y de extraer una cuota mayor de plusvalor de los trabajadores a través de la superexplotación del trabajo³ en el caso de las empresas medianas y pequeñas que no podían incrementar la productividad (Marini, 1979).

³ Marini llama superexplotación de la fuerza de trabajo al proceso por el cual las empresas medianas y pequeñas (de menor productividad) sobreviven a la competencia capitalista ante la presencia de ETs recomponiendo su cuota de ganancia a través de tres vías, que implican una remuneración al trabajador/a por debajo de su valor: aumentar la intensidad laboral, incrementar la jornada laboral o directamente bajar el salario de los/as trabajadores/as.

Para los autores dependentistas, entonces, la creciente presencia de capitales extranjeros al inicio de la acumulación termina por definir el perfil productivo de las economías latinoamericanas, y esto también repercute en las siguientes fases en las cuales se produce y reproduce valor, en el lugar que ocupa el trabajo en la acumulación y en la forma subordinada como se integran estos países a la economía mundial (Marini, 1979). A pesar de estos valiosos aportes, la visión que sitúa a las inversiones extranjeras como factores indispensables para el desarrollo en la periferia fue recuperada fuertemente luego de la crisis internacional de mediados de 1970 por el ideario neoliberal, y *a posteriori* muy difundida por organismos internacionales y distintos centros de investigación y académicos del mundo.

Ante las transformaciones que se propugnaban en la economía mundial tendientes a la desregulación, liberalización e internalización de los procesos productivos, se comenzaron a promover ciertas ventajas competitivas de los capitales transnacionales, dadas por sus menores costos de producción. De acuerdo con la perspectiva neoliberal, al radicar los diversos fragmentos de los procesos productivos donde sus costos fueran menores, los capitales transnacionales operarían como asignadores de recursos óptimos a escala global. En las economías periféricas como la Argentina esto implicó abandonar los intentos de sustitución de importaciones vía protección de segmentos industriales.

Dado que la gran empresa transnacional incorporaría la tecnología más avanzada en el marco de una red global, se eliminaba la necesidad de proteger a las industrias nacientes: las nuevas actividades serían desarrolladas por empresas transnacionales (ETs) con tecnología de punta y amplia experiencia en las mismas. Así, la inserción en esas redes a partir de la presencia de capitales extranjeros en las economías locales haría desaparecer buena parte de las deseconomías ligadas a un proceso de industrialización incipiente y las capacidades tecnológicas

se diseminarian rápidamente; así se tendería a conformar, a través del comercio, un sistema industrial único (Arceo, 2005). El éxito de las economías periféricas pasaría a radicar, una vez más, en generar condiciones para atraer capitales extranjeros.

La Argentina siguió al pie de la letra estas recomendaciones y durante la década del noventa fue uno de los países con más inversiones extranjeras entre las economías emergentes. A pesar de la magnitud del proceso, este no arrojó los resultados auspiciosos que se esperaban desde el ideario neoliberal. Esto fue así sobre todo porque el ingreso de capitales extranjeros en la economía durante esos años se asoció mayoritariamente al proceso de privatizaciones (en buena medida, a través de bonos de la deuda del Estado argentino) y a la compra de empresas privadas existentes, y no significó una ampliación de la capacidad productiva de la economía local ni un aporte como ahorro externo.

Tras la enorme crisis en la que finalizó la experiencia neoliberal, a principios del siglo XXI los gobiernos kirchneristas propusieron la recuperación de la soberanía nacional a través de una restauración discursiva de lo nacional-popular y de la apuesta a la reconstitución de la “burguesía nacional”. Sin embargo, el cambio de etapa se construyó sobre legados de la acumulación neoliberal, entre los que se destacan la gran concentración del capital con una creciente presencia del capital transnacional y el predominio de la producción de *commodities* para la exportación.

Desde entonces la experiencia argentina parece indicar que varias de las tendencias estudiadas por los teóricos de la dependencia en relación con la presencia de capitales extranjeros en las economías locales se profundizaron, al tiempo que surgieron nuevas relaciones de subordinación. En este sentido, la apuesta del gobierno de Cambiemos de “reinsertarse” en la economía mundial a partir del fomento del ingreso a los capitales extranjeros productivos y un menor control

a la entrada y salida de los capitales financieros propiciaron una acentuación de la dependencia.

Capitales extranjeros al inicio de la acumulación del capital

En las economías capitalistas la acumulación del capital (o ciclo del capital) comprende tres fases: primero el dinero toma la forma de mercancías (medios de producción y fuerza de trabajo), que se utilizan en el proceso productivo, estas dan lugar a nuevas mercancías, y finalmente se destinan a la venta en el mercado. Estas fases se conocen como circulación inicial (D-M), producción (P-M') y segunda fase de circulación (M'-D')⁴ (Marini, 1979).

La importancia de los capitales extranjeros al inicio de la acumulación del capital (es decir en la fase de circulación inicial, D-M) reside en que, de acuerdo con la magnitud, orientación y encadenamientos productivos de este tipo de inversiones, estas pueden radicarse en ramas y sectores que tengan un rol relevante en determinar qué se produce en el país, y a partir de allí repercutir en la forma de producción, en el mercado laboral, en el destino final de la producción y del excedente generado (Marini, 1979).

En este apartado abordamos algunos aspectos destacados acerca de las inversiones extranjeras en el inicio de la acumulación en la economía argentina. Dado que la dinámica de los movimientos de capitales en el mundo depende tanto de las condiciones locales como de las tendencias de localización globales de las ETs, previo al análisis de la economía argentina se incluye una introducción acerca de las principales tendencias de los flujos de inversiones extranjeras en el ámbito internacional desde la emergencia de la globalización.

⁴ Donde D = Dinero, M = Mercancías (fuerza de trabajo y medios de producción), P = Proceso productivo, M' = nuevas mercancías, D' = Dinero mayor al inicial D (capital).

Grandes tendencias de los movimientos de capitales a escala mundial

En el marco de las transformaciones económicas sobrevenidas a escala global a partir de mediados de 1970 —desde 1990 hasta la irrupción de la crisis internacional en 2008—, el crecimiento de la IED es un fenómeno que se da en todas las grandes regiones del mundo, sobre todo en los países en “transición” y en “desarrollo”. La expansión de las empresas transnacionales vía IED en búsqueda de maximizar la ganancia a escala global condujo a un proceso de relocalización del capital y a un crecimiento más pronunciado del comercio en relación con el producto, debido al fraccionamiento de los procesos productivos (Arceo, 2011). Este proceso generó modificaciones en las modalidades de crecimiento en la economía mundial.

Tabla 1. Flujos de IED promedio anual por etapas y grandes regiones^(*) (1980-2018) (en millones de dólares)

	<i>1980- 1989</i>	<i>1990- 2002</i>	<i>2003- 2008</i>	<i>2009- 2015</i>	<i>2016- 2018</i>
<i>Argentina</i>	584	6.374	5.463	9.737	8.980
<i>Economías en desarrollo</i>	20.496	135.441	381.930	640.386	688.926
<i>Países en transición</i>	-	4.966	56.882	63.726	48.629
<i>Economías desarrolladas</i>	72.428	374.738	723.644	778.543	816.464
<i>China</i>	1.619	33.136	75.181	120.403	135.605
<i>Economías en desarrollo sin China</i>	18.876	102.297	306.748	519.983	553.320
<i>Mundo</i>	92.931	515.137	1.162.455	1.482.655	1.554.019

Países desarrollados: los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) excepto Chile, México, la República de Corea y Turquía, los nuevos países miembros de la Unión Europea que no son miembros de la OCDE (Bulgaria, Chipre, Croacia, Letonia, Lituania, Malta y Rumania) y Andorra, Bermudas, Liechtenstein, Mónaco y San Marino.

Economías en transición: los Estados de Europa Sudoriental, la Comunidad de Estados Independientes y Georgia.

Países en desarrollo: en general, todas las economías no mencionadas más arriba.

Fuente: Elaboración propia basada en información de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

La empresa multinacional de posguerra que proveía a mercados locales cerrados a partir de un tipo de producto se transformó: la casa matriz pasó a reservarse las actividades estratégicas (investigación, diseño, *marketing*) y a organizar la producción por medio de filiales y contratistas de acuerdo con los menores costos relativos de cada lugar a través de cadenas globales de valor (CGV). Esta internacionalización de los procesos productivos tuvo como correlato un mayor peso de los capitales extranjeros en las variables económicas a escala global. Con relación a su importancia al inicio de la acumulación, además de los flujos de IED también puede analizarse su gravitación en la formación bruta de capital fijo (FBCF)⁵, al ser esta una variable clave que da lugar al proceso productivo.⁶

La importancia de los flujos de IED en la FBCF pasó del 2,6% promedio anual durante 1980-1989 al 7,1% entre 1990-2002 y al 9,4% entre 2003-2008. Debe tenerse en cuenta que, si bien el crecimiento de los flujos de IED durante esos años se dio en todas las grandes regiones mundiales, China ocupó un lugar central en el proceso, en especial entre las economías en desarrollo, tanto por las transforma-

⁵ La FBCF es una variable macroeconómica del sistema de cuentas nacionales que mide el valor de las adquisiciones de activos fijos nuevos o existentes menos las cesiones de activos fijos realizadas tanto por el sector privado (empresas y hogares) como por el sector público. La FBCF integra el gasto de inversión registrado en el PIB, por lo que representa parte del nuevo valor añadido en la economía que se invierte en lugar de ser consumido.

⁶ Al respecto debe tenerse en cuenta que no toda la IED significa un aporte en la FBCF, por ejemplo cuando se trata de fusiones y adquisiciones. A su vez, en países periféricos como la Argentina, esta variable está sobreestimada en términos productivos al tener un alto componente de construcciones mayormente residenciales, que no forman parte de manera directa del proceso que inicia la valorización del capital. No obstante, y teniendo en cuenta estos aspectos, la consideración en términos relativos de la IED en relación con la FBCF resulta pertinente para tener una idea acerca de la evolución de la importancia de los capitales extranjeros al inicio del proceso de acumulación del capital.

ciones orientadas a una mayor apertura y liberalización económica como por ser uno de los principales receptores de IED del mundo. No obstante, lo hizo en un contexto de altas tasas de inversión internas en el marco de un proceso de industrialización y conservando una gran participación estatal en sectores estratégicos.⁷ El crecimiento de la inversión china desde 2003 fue uno de los elementos que tendieron a mantener bajo el peso de los flujos de IED en la FBCF del país, y la participación estatal permitió controlar el proceso de mayor presencia de capitales extranjeros en la economía local.

Tabla 2. Flujos de IED promedio anual como participación de la formación bruta del capital por etapas y grandes regiones (1980-2017) (en%)

	1980- 1989	1990- 2002	2003- 2008	2009- 2015	2016- 2017
<i>Argentina</i>	3,8	16,3	13,1	11,3	10,8 ^(*)
<i>Economías en desarrollo</i>	2,9	8,7	10,9	8,0	7,1
<i>Economías en transición</i>	-	5,4	17,3	11,4	12,9
<i>Economías desarrolladas</i>	2,5	6,6	8,5	8,7	10,3
<i>China</i>	1,5	11,0	7,0	3,3	2,7
<i>Economías en desarrollo sin China</i>	3,1	8,4	12,7	12,0	11,9
<i>Mundo</i>	2,6	7,1	9,4	8,4	8,8

(*) Promedio 2016-2018.

Fuente: Elaboración propia basada en información de UNCTAD.

Con la irrupción de la crisis mundial en 2008, la producción y el comercio a escala global se contrajeron considerablemente y, junto con ellos, los flujos de IED. En un contexto de incertidumbre y de menor producción y comercio mundial, los capitales transnacionales retrajeron los flujos de IED al tiempo que las filiales remitieron ganancias a sus casas matrices en lugar de reinvertir utilidades. Si bien con

⁷ Véase el capítulo de Bona y Páez en este libro.

el paso del tiempo estas retornaron al crecimiento, lo hicieron con una dinámica más volátil y, en consecuencia, a tasas promedio anual más moderadas que en las décadas anteriores.

En ese marco, la participación de los flujos de IED en la FBCF mundial descendió levemente o se estancó entre 2009 y 2015 en todas las grandes regiones del mundo, en relación con la etapa precedente. Sin embargo, esto no se debió necesariamente a una pérdida de la importancia de los capitales extranjeros a escala global. Durante esos años la caída de la gravitación de la IED en la FBCF se dio sobre todo en las economías en desarrollo (-2,9 puntos porcentuales), donde China tiene una gran influencia, que en esos años tuvo un crecimiento importante de la FBCF (15,1% promedio anual).

En 2015 la IED mundial tuvo una recuperación excepcional (del 43,5%), concentrada en buena medida en las economías desarrolladas, pero esta se fue morigerando en el período más reciente. A esto se sumó una trayectoria de estancamiento o leve crecimiento de la FBCF en una economía global con crecientes tensiones derivadas de la crisis internacional. Por ello en el período 2016-2017 los capitales extranjeros incrementaron muy poco su peso en la FBCF mundial.

Si bien en los últimos años (2016-2018) la caída de los flujos de IED se dio con más fuerza en las economías desarrolladas, también afectó de manera importante a las economías en desarrollo, fundamentalmente a China y a América Latina y el Caribe, lo cual explica la leve pérdida de gravitación de los capitales extranjeros en estas economías. En el caso de América del Sur, la merma en los flujos de IED se dio desde 2013, cuando empezó a impactar la caída de los precios de las *commodities* y las menores tasas de crecimiento económico de la región.

IED al inicio de la valorización del capital en la Argentina

Una primera característica que puede observarse en la Argentina es el notable crecimiento de los flujos de IED hacia el país a lo largo

del tiempo. Durante la vigencia de la convertibilidad (1990-2002), la desregulación de la economía y los estímulos de atracción de inversiones extranjeras⁸ junto a las privatizaciones de las empresas públicas en un contexto mundial de internacionalización productiva, estimularon un inédito ingreso de capitales extranjeros (Belloni y Wainer, 2013; Briner y Schorr, 2002; Kulfas, Porta y Ramos, 2002), que hizo que la gravitación de la IED en la FBCF se cuadruplicara (**Tabla 2**).

Esta mayor gravitación de los capitales extranjeros al inicio de la acumulación les otorgó un creciente poder económico, pero no significó un aporte sustancial en cuanto al aporte en la FBCF, ya que las inversiones se destinaron en su mayor parte a empresas ya existentes a través de procesos de fusiones y adquisiciones (en un 61,8%).⁹ A su vez, dado que en el marco de las privatizaciones menos de la mitad de las inversiones extranjeras se financiaron con flujos de IED (en buena medida se “canjearon” con bonos de la deuda del Estado argentino), tampoco representaron un aporte importante de ahorro externo.

En tercer lugar, en esos años hubo una reorientación sectorial de las empresas transnacionales hacia los servicios, las finanzas, las manufacturas de orientación primario-exportadoras y las activida-

⁸ El ejemplo paradigmático es la continuidad, y posterior reafirmación con la modificación de 1993, de la Ley de Inversiones Extranjeras sancionada durante la última dictadura cívico-militar (Ley N° 21.382). A esta se suman en la década del noventa los regímenes de privilegio en la industria automotriz y la minería (en la cual hay una gran presencia de filiales extranjeras), los beneficios vinculados a la importación de bienes de capital, el incentivo a la participación del capital extranjero en las privatizaciones de las empresas estatales, la firma de 58 tratados bilaterales de inversión y la entrada de la Argentina al CIADI (Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones) en 1994.

⁹ Dicho proceso tuvo dos grandes etapas. En la primera mitad de la década del noventa el proceso de extranjerización estuvo ligado sobre todo a las privatizaciones de las empresas públicas, y en la segunda mitad la IED se orientó fundamentalmente a la compra de empresas privadas, la mayor parte de ellas de origen nacional mediante un intenso proceso de fusiones y adquisiciones (Belloni y Wainer, 2013).

des extractivas, que tuvieron escasos y/o nulos resultados en cuanto al desarrollo productivo y tecnológico. Por último, las estrategias de racionalización y desverticalización de las empresas transnacionales ocasionaron una reducción en la dotación media de trabajadores y una reducción de la participación de los salarios en el valor agregado en dichas firmas (Kulfas, Porta y Ramos , 2002).

Si bien, tal como ha sido señalado, tras la crisis de 2002 los gobiernos kirchneristas apostaron a la reconstitución de la “burguesía nacional”, el ingreso de capitales extranjeros vía flujos de IED en el país creció de manera considerable, incluso en relación con la década previa.¹⁰ Por su parte, el peso de la IED alcanzado en la FBCF entre 1990-2002 fue levemente moderado por el mayor dinamismo de la inversión, en especial durante los primeros años de gobierno del kirchnerismo, pero en términos históricos se mantuvo en niveles altos y superiores a las tendencias regionales mundiales (a excepción de los países en transición, que tienen flujos más pequeños y mayores oscilaciones).

A partir de 2009 ciertos factores externos (ligados a la crisis internacional) y otros internos (vinculados con la aparición de ciertos problemas estructurales en la economía argentina) explican el comportamiento diferencial de los capitales extranjeros al inicio de la valorización en relación con los primeros años de gobierno del kirchnerismo. Si bien entre 2009-2015 hubo un menor crecimiento de los flujos de IED a escala mundial y Argentina se vio afectada por la baja de los precios de las materias primas de exportación desde 2013, dichos factores fueron morigerados en la economía local por los controles cambiarios y la distribución de dividendos aplicados por el gobierno nacional desde 2011, ante la reaparición del problema de restricción externa.

¹⁰ Fueron de USD 7.764 promedio anual entre 2003-2015, contra USD 6.374 (promedio anual) durante 1990-2002.

Dichos aspectos internos limitaron y/o redujeron la remisión de utilidades al exterior de las ETs hasta 2015, y por lo tanto fueron contabilizados como reinversión de IED. Ello explica que los flujos de IED hacia el país hayan crecido en promedio más que en el resto de las regiones (consideradas en conjunto) y que hayan tomado valores históricamente altos en relación con las etapas previas (**Tabla 1**). Sin embargo, ello no implica que el destino de las inversiones extranjeras haya sido una ampliación de la capacidad productiva o comercial, ya que la diferencia entre las utilidades devengadas y las distribuidas puede haber tenido diversos destinos (como por ejemplo, la compra de títulos públicos nominados en moneda extranjera o el mercado paralelo de divisas).¹¹ En efecto, en dichos años la gravitación de los capitales extranjeros en la FBCF cayó levemente, pero sin revertir la gran importancia adquirida en perspectiva histórica (**Tabla 2**).

En 2016, el gobierno entrante planteó la necesidad de fomentar la inversión externa como uno de los pilares de la “reinserción de Argentina en el mundo”¹² y muy pronto llevó adelante una serie de acciones y medidas de desregulación y liberalización comercial y financiera, tendientes a mostrar mayor seguridad jurídica y a generar condiciones de rentabilidad a los capitales privados extranjeros. Entre estas, la derogación de las regulaciones a la compra-venta de dólares y la consecuente devaluación de la moneda, la eliminación y/o reducción de las retenciones a las exportaciones del agro y la minería, la eliminación de la obligación de liquidar las exportaciones en el Mercado

¹¹ Al respecto debe tenerse en cuenta que los flujos de IED contienen el excedente producido en el país que no se remite a la casa matriz (reversión de utilidades), por lo que estos no dependen solo del ingreso de nuevas inversiones. A su vez, dicha dinámica no significó que esos flujos necesariamente se hayan transformado en inversión productiva dentro del país, en especial en años en los que el crecimiento del producto y la inversión se desaceleraron de manera notable.

¹² En cuanto al proyecto económico de Cambiemos, véase el capítulo de López en este libro.

de Cambios y el remplazo de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) y del régimen de consulta previa por Licencias No Automáticas (LNA) de importación con criterios mucho más flexibles que los aplicados por el gobierno saliente. A ello se agregó la “apuesta estratégica” de la administración Macri por suscribir una serie de tratados de libre comercio (TLC) y un acuerdo comercial de amplio espectro entre la Unión Europea y el Mercosur.

Sin embargo, los flujos de IED hacia el país se desplomaron (-72,3%) y, aun cuando la FBCF también se contrajo, la salida de capitales fue de tal magnitud que la gravitación de los capitales extranjeros en la FBCF se redujo de forma considerable, alcanzando el valor más bajo desde 1988 (del 4,0%). Tal como se verá en el último apartado, ello fue resultado de las iniciativas de desregulación de capitales, que impactaron más en la salida de divisas vía remisión de utilidades no distribuidas entre 2011 y 2015 que en atraer una “lluvia de inversiones”. En efecto, con la desregulación cambiaria y el movimiento de capitales, las cancelaciones netas de deuda con empresas vinculadas alcanzó un máximo histórico de USD 4.768 millones (Banco Central de la República de Argentina, 2016) y la reinversión de utilidades fue equivalente a tan solo un 21,1% de la del año previo.

No obstante, en 2017 y 2018 los flujos de IED se recuperaron en un contexto de estancamiento y/o retracción económica, por lo que la gravitación de las inversiones extranjeras en la FBCF subió hasta alcanzar un máximo de 16,3% en el último año. Esta consideración acerca de la importancia relativa de los capitales extranjeros al inicio de la valorización es necesaria para una primera aproximación al carácter dependiente del patrón de reproducción del capital, de acuerdo a la importancia que tienen los capitales extranjeros para iniciar el ciclo de acumulación del capital y, fundamentalmente, su evolución en el tiempo. Pero no alcanza *per se* para comprender cómo se integran estos en el proceso de producción y la influencia que tienen en la de-

terminación del perfil productivo, en el mercado de trabajo, el patrón de inserción externo y/o el destino del excedente, aspectos que serán abordados en el próximo apartado.

Capitales extranjeros y patrón de reproducción del capital dependiente

Estrategias sectoriales de localización del capital extranjero en la Argentina

Un primer elemento a observar en relación con los efectos de la presencia de capitales extranjeros en el patrón de reproducción del capital y en el perfil de inserción externo, es la distribución sectorial de los flujos de IED. Esto es así porque, de acuerdo a las ramas y sectores en los que se radiquen los capitales foráneos, se tendrán distintos resultados en cuanto a la forma que asume la acumulación y el trabajo, el destino final de la producción y del excedente generado.

En este sentido, la **Tabla 3** muestra que a pesar de su pérdida de gravitación —primero por la estrategia de desinversión de las empresas del sector, y luego como resultado de la compra de la mayoría accionaria de YPF por parte del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en 2012—, los hidrocarburos continuaron siendo los principales receptores del *stock* de IED entre 2004 y 2015. En paralelo, el acervo del capital extranjero en las actividades primarias y extractivas junto con la agroindustria creció en 5,6 puntos porcentuales (pp.) en igual período. Estos tres subsectores (primario, extractivo y agroindustria) contribuyeron en un 29% al crecimiento del *stock* de capital en dichos años.

No obstante, esa no fue la única lógica de radicación de la IED vigente en la economía argentina bajo el ciclo de gobiernos del kirchnerismo. Durante esos años también se profundizó la colocación del capital extranjero en sectores que cuentan con ventajas de localización excepcionales derivadas de ciertas políticas públicas, como el

automotriz,¹³ y forman parte de la internacionalización de los procesos productivos en CGV donde la Argentina ocupa un lugar poco privilegiado.¹⁴ El *stock* de IED de este subsector creció 2,1 pp. entre 2004 y 2015 y aportó en un 11,8% al incremento del *stock* total.

Tabla 3. Argentina. *Stock* IED por subsectores, años seleccionados (en%)

	2004	2008	2015	2016
Extracción de petróleo crudo y gas natural	21,2%	16,7%	13,2%	13,8%
Otras sociedades financieras	12,0%	13,0%	8,1%	9,1%
Comercio al por mayor ^(*)	5,3%	6,1%	7,8%	8,2%
Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques	4,7%	6,9%	6,8%	5,4%
Fabricación de sustancias y productos químicos	6,4%	4,6%	5,7%	5,3%
Sociedades captadoras de depósitos (**)	3,3%	3,3%	5,6%	6,0%
Elaboración de productos alimenticios	4,5%	4,4%	5,1%	5,4%
Fabricación de metales comunes	3,6%	5,6%	4,1%	3,8%
Extracción de minerales metalíferos	2,1%	3,5%	4,0%	4,1%
Servicios de apoyo para la minería	1,7%	2,1%	2,9%	3,0%
Servicios de telecomunicaciones	3,2%	2,7%	2,6%	2,4%
Elaboración de bebidas	1,9%	2,0%	2,4%	2,8%
Fabricación de papel y de productos de papel	0,7%	0,8%	2,1%	1,6%
Comercio al por menor ^(*)	1,3%	2,0%	2,0%	2,0%
Fabricación de productos farmacéuticos y sustancias químicas medicinales	1,6%	1,3%	2,0%	2,1%
Fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo	2,2%	1,4%	1,8%	2,7%
Agricultura, ganadería, caza y servicios de apoyo	1,7%	2,1%	1,7%	1,9%
Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	0,2%	0,3%	1,4%	0,5%
Explotación de minas y canteras ncp	0,6%	1,2%	1,3%	1,4%
Servicios de programación y consultoría informática y actividades conexas	0,5%	0,6%	1,2%	0,9%
Fabricación de productos de caucho y plástico	1,2%	0,9%	1,2%	0,9%
Fabricación de productos minerales no metálicos	1,4%	1,0%	1,1%	0,8%
Suministro de electricidad, gas; vapor y aire acondicionado	2,7%	1,2%	1,1%	0,6%
Resto (63)	16,0%	16,3%	15,1%	15,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(*) Excluye el comercio de vehículos automotores y motocicletas.

(**) Excepto el banco central.

Fuente: Elaboración propia basada en información del Banco Central de la República Argentina.

¹³ En este sentido se destacan los acuerdos comerciales con Brasil y México, que desde la década del noventa permiten cierta protección de algunas terminales pero permitiéndolas a importar la mayor parte de los componentes de los vehículos.

¹⁴ Para un análisis de la participación de Argentina en las CGV y sus efectos en la informalidad laboral, véase el capítulo de Chena y Noguera en este libro.

Finalmente, también continuaron siendo importantes en cuanto al acervo de capitales extranjeros en la economía, algunas actividades vinculadas con el aprovechamiento del mercado interno y con el proceso de desnacionalización de la década del noventa. En el primer caso se destaca el comercio al por mayor y menor, que creció 3,2 pp. y llegó a alcanzar un 9,8% del *stock* de IED en 2015. Y en el segundo caso, las finanzas (con una participación del 13,7%), aunque con una pérdida de gravitación de 1,6 pp. en relación con 2004.

De allí se deduce que la estrategia de localización de las transnacionales en el país durante 2004 y 2015 se basó primordialmente en la búsqueda de ventajas comparativas (naturales o de privilegio) en sectores que fueron beneficiados por las modificaciones de precios y rentabilidades relativas posteriores a la devaluación de 2002 (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011), pero también se mantuvieron en sectores vinculados con el consumo interno y las finanzas. Se trata de sectores muy dinámicos en cuanto a su crecimiento e importancia relativa en la economía y, por ende, dan cuenta del creciente poder económico de los capitales extranjeros.

A diferencia de la importante entrada de capitales foráneos durante el desarrollismo, cuando, aun con importantes limitaciones, se buscaba que estas aportaran a desarrollar los casilleros vacíos de la estructura productiva para impulsar la sustitución de importaciones y el autoabastecimiento, las estrategias de localización de los capitales extranjeros durante el kirchnerismo se dieron en actividades que se caracterizan por una baja generación de valor local, una escasa articulación con el resto de la economía y un afianzamiento en la orientación exportadora primarizada. En consecuencia, con importantes limitaciones en cuanto a los aportes al crecimiento económico, la generación de empleo y el cambio de orientación en el perfil de inserción externo.

En 2016, ante las políticas de desregulación y liberalización aplicadas por el gobierno entrante, y como resultado del reacomodamien-

to en los precios y rentabilidades relativas que afectó en especial a la industria manufacturera (Cassini, García Zanotti y Schorr, 2019), la inmediata salida de flujos de IED en 2016 se concentró en buena medida en dicho sector (USD 1.577 millones). En ese año, el sector redujo la gravitación del *stock* de IED sectorial del 37,5% de 2015 al 35%. Solo algunos sectores de la industria manufacturera orientados a los mercados externos —que fueron favorecidos por las subas sucesivas del tipo de cambio y la quita o reducción de las retenciones a las exportaciones— ganaron mayor protagonismo en el perfil sectorial de la IED respecto de los años de gobierno del kirchnerismo: alimentos, bebidas y, en menor proporción, la industria química (con preponderancia de fertilizantes y agroquímicos), ambas de escaso desarrollo de valor agregado y asociadas al fomento de una economía primario-exportadora y/o a ser el “supermercado del mundo”.

Una trayectoria opuesta a las manufacturas industriales tuvieron las inversiones extranjeras radicadas en la explotación de petróleo y gas y en sociedades financieras. Mientras que entre 2004 y 2015 redujeron su importancia relativa en el *stock* de IED, en 2016, junto con las modificaciones de precios y rentabilidades relativas favorables a estos sectores, fueron de los pocos sectores que registraron ingresos de flujos de IED (por USD 394 millones y USD 412 millones), por lo que su importancia relativa creció en el primer año de gobierno de la alianza Cambiemos. El crecimiento en el sector petrolero estuvo vinculado al avance en la explotación de combustibles no convencionales a través del *fracking*, con un papel central de Vaca Muerta y un menor protagonismo del Estado en el sector.

Por su parte, el comercio, las sociedades captadoras de depósitos, la minería y los servicios asociados continuaron con su tendencia creciente y ganaron en importancia relativa en 2016.

De modo que en el primer año del gobierno de Cambiemos, la radicación sectorial de la IED profundizó la estrategia predominan-

te desde 1990 y se sigue ubicando en los sectores más dinámicos de la economía (en cuanto a su importancia relativa y crecimiento), que ocupan un lugar importante entre las fracciones del capital “ganadoras” en términos económicos. Se trata de sectores de escasa generación de valor y trabajo, baja articulación con el resto de la economía y de orientación exportadora primarizada.

Peso e incidencia de los capitales extranjeros en la economía y en el perfil de inserción externo

Para tener una idea más precisa del peso relativo de inversión extranjera en la economía argentina, en el **Gráfico 1** se ha considerado el *stock* de IED con relación al PBI (*proxy* del grado de extranjerización). Allí se observa que la participación de los capitales extranjeros en la economía durante 2003-2015 fue del 21,7%, muy superior a la registrada entre 1990-2001 (12,7%),¹⁵ lo cual indica que durante los años en que gobernó el kirchnerismo el proceso de extranjerización se consolidó, pero se observan dos etapas: una en la que la participación del *stock* de capital en el PBI permanece en niveles muy elevados (2003-2009) y otra en la que la gravitación de los capitales extranjeros tiene un leve retroceso (2010-2015), pero sigue ubicándose en niveles históricamente muy altos.

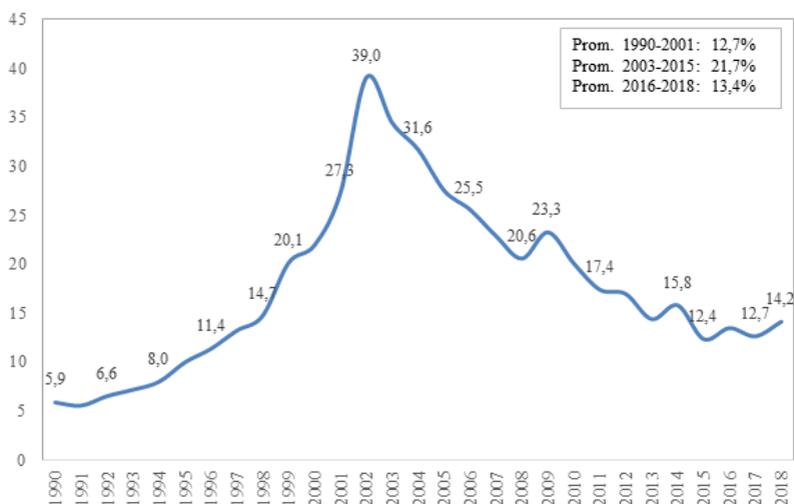
Esta última etapa de menor gravitación de los capitales foráneos en la economía responde a distintas dinámicas. Entre 2009 y 2012 en Argentina (como en América del Sur en general) ingresaron cuantiosos flujos de IED que incrementaron el acervo de IED en el país. Durante esos años el *stock* de IED creció a tasas altas (8,1% promedio anual) pero inferiores al crecimiento del PBI (en dólares), por lo cual se dio una pérdida de influencia de los capitales extranjeros en la economía.

¹⁵ El 2002 es un año en el que repercute mucho la caída de la actividad económica en el marco de la crisis. De todos modos, de considerar el período 1990-2002, el *stock* de IED promedio es de 14,7%, muy inferior al registrado en la primera década del siglo XXI.

Entre 2013 y 2015 los flujos de IED se desplomaron en la región, y si bien Argentina presentó cuantiosos flujos de IED por “efecto contable”, estos no modificaron significativamente el acervo de inversiones extranjeras radicadas en el país. Por ello, aun cuando la economía tuvo una baja en su ritmo de crecimiento, el menor dinamismo del proceso de extranjerización de la economía en los últimos años de gobierno del kirchnerismo se debió a las estrategias de localización de las ETs, que fueron más moderadas en la región ante la baja de los precios de las *commodities* en un contexto mundial afectado por la crisis.

Durante los primeros tres años del gobierno de Cambiemos, los capitales extranjeros volvieron a ganar importancia en la economía local. Ello se dio en el marco de una morigeración de la caída del *stock* de IED (que siguió reduciéndose en el marco de la retracción de los flujos de IED hacia la región, pero a un menor ritmo) como también en un contexto de retracción de la economía.

Gráfico 1. Argentina. Participación del *stock* de IED en el PBI (1990-2018) (en%)



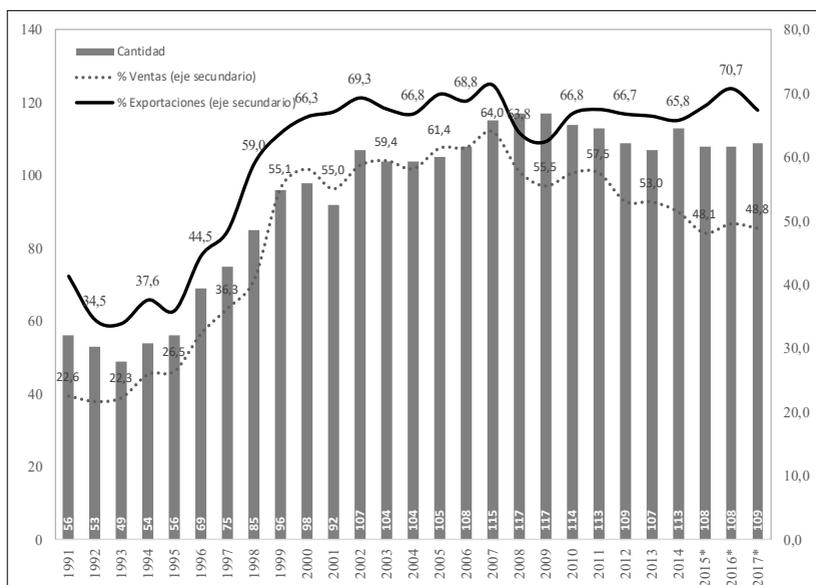
Fuente: Elaboración propia basada en datos de UNCTAD.

Una dinámica similar puede observarse a partir de la participación de los capitales extranjeros en la cúpula empresarial (200 firmas de mayor facturación del país). Como resultado del proceso de extranjerización de la década del noventa, a inicios del siglo XXI el capital externo ocupaba un lugar protagónico entre las 200 empresas más grandes del país: 107 pertenecientes a capitales foráneos que concentraban un 58,7% de las ventas de la elite económica. Dicha gravitación aumentó significativamente hasta 2009 en el caso de la cantidad de empresas y hasta 2007 en el de la participación en las ventas, alcanzando un máximo del 64%. Ello se dio a pesar de que, como producto del alto grado de extranjerización de la economía, durante esos años hubo muchos traspasos de mano entre compañías extranjeras, sobre todo con capitales compradores de Brasil, Chile, México y China (García, 2016).

Entre 2010 y 2015, el peso de los capitales extranjeros en la cúpula empresarial —en cuanto a cantidad de empresas y participación en las ventas— se redujo, pero siempre estuvo por encima de los niveles alcanzados en la mayoría de los años de la década del noventa. A los factores ya mencionados, vinculados con la menor presencia de capitales extranjeros durante esos años en el marco de la crisis internacional y los reacomodamientos en las estrategias de localización de las ETs, cabe agregar otros relacionados con la dinámica y composición de la elite empresarial. En este sentido, se destaca un avance de capitales nacionales entre las compañías más grandes del país en sectores regulados por el Estado (ciertos servicios públicos, juegos de azar, obra pública, medios de comunicación, etc.), como también la creación de nuevas firmas por parte del gobierno (Enarsa, por ejemplo) que ingresaron a la cúpula, y las reestatizaciones (parciales o totales) de empresas privatizadas en detrimento de las ETs (Wainer, 2019). Al respecto, cabe señalar que la compra de la mayoría accionaria de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) por

parte del Estado nacional fue uno de los elementos más importantes en la caída de la gravitación en las ventas por parte de los capitales extranjeros en 2008.

Gráfico 2. Cantidad de firmas extranjeras y su participación en las ventas totales y en las exportaciones de la cúpula empresarial** (1991-2017) (en cantidades y %)



* Datos preliminares.

** Se trata de las 200 empresas de mayores ventas anuales del país (no incluye a las firmas del sector financiero y el agropecuario, salvo las abocadas a la comercialización de granos).

Fuente: Elaboración propia basada en información del Área de Economía y Tecnología de la Flasco y revista Prensa Económica.

Dado el perfil exportador de las empresas extranjeras, el predominio de los capitales foráneos se vuelve más importante al considerar su incidencia en el sector externo. El **Gráfico 2** también deja ver que

la participación de las ETs en las exportaciones de la cúpula sigue la misma trayectoria que la de las ventas, pero con una importancia bastante superior. Mientras que durante la convertibilidad las empresas extranjeras concentraron un 48,4% de las ventas externas de la cúpula, en los años que gobernó el kirchnerismo lo hicieron con un 67,1%.¹⁶ Este aspecto, junto con las estrategias de localización sectoriales, da cuenta de la notable incidencia y acentuación de las grandes firmas extranjeras en la forma de inserción del país en la división internacional del trabajo y en cuanto a la obtención de divisas, este último, un factor no desdeñable si se atiende al poder de veto que ello le concede sobre el funcionamiento del aparato estatal y, más precisamente, sobre la formulación de las políticas públicas.

En los dos primeros años del gobierno de Cambiemos hubo un leve repunte en el peso de los capitales foráneos en la cúpula empresarial, tanto en relación con la participación entre las empresas más grandes del país como en sus ventas, pero fundamentalmente un incremento de la concentración de las ventas externas en manos extranjeras luego de 2016. Por ende, debido a su perfil más exportador y por ubicarse en aquellos sectores más favorecidos por la estrategia de Cambiemos de “volver al mundo” a partir de una inserción internacional del país basada en el procesamiento de materias primas, estas se vieron más favorecidas por la devaluación del peso.

El predominio del capital extranjero en la economía argentina y entre las empresas más grandes de la economía también tiene su incidencia sobre el trabajo, los salarios y la apropiación del excedente. Al respecto, la Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE-Indec)

¹⁶ Este aspecto se vuelve más importante al tomar en cuenta que las exportaciones de la cúpula representan en gran medida las del país. Por ello, al considerar las ventas externas totales de Argentina, la gravitación de los capitales extranjeros pasa del 30,2% entre 1991-2001 al 47,7% durante 2003-2015.

entre 2003 y 2009¹⁷ muestra que, si bien las ETs pagan salarios más elevados en relación con el resto de las firmas más grandes del país, estas demandan una menor cantidad relativa de mano de obra por unidad de producción (son más capital-intensivas), tienen un rendimiento productivo superior y una menor participación de los salarios en el valor agregado. En consecuencia, los capitales foráneos se apropian de una porción mayor del excedente (tienen una tasa de explotación superior) y dan lugar a una distribución del ingreso más regresiva en relación con el resto de las grandes empresas del país (Wainer y Belloni, 2015).

El rendimiento productivo superior de los asalariados empleados en las empresas extranjeras da indicios acerca de la debilidad relativa —en términos de competitividad— de las empresas nacionales, inclusive de las más grandes, frente a las extranjeras. Esto hace que los distintos capitales, según su origen, generen distintas capacidades de acumulación, y con ello acentúen el proceso de concentración, extranjerización del capital y la heterogeneidad estructural. El resultado es el control por parte del capital extranjero de los núcleos dinámicos de la estructura productiva y menores niveles de productividad en el sector controlado por el capital nacional, salvo en los casos en que explota recursos naturales (Belloni y Wainer, 2013). En las pequeñas y medianas empresas, las condiciones desiguales para competir en el mercado hacen que el trabajo precario e informal y los menores salarios actúen como elementos centrales para recomponer su ganancia, tanto entre sectores como intrasectorialmente (Pérez, Barrera y Chéna, 2010).

Las evidencias empíricas presentadas nos permiten dar cuenta del elevado grado de extranjerización que presenta la economía en

¹⁷ Último año en el que la encuesta distingue al capital de origen extranjero según si este tiene una participación mayoritaria en la empresa superior al 50%.

las primeras décadas del siglo XXI y el lugar protagónico que tienen los capitales extranjeros en la dinámica de acumulación local y en el perfil de inserción externo. Dado que las compañías extranjeras tienen un acceso más directo a las tecnologías y a los medios de producción más modernos, logran costos de producción inferiores al resto de la economía y obtienen de esta manera una ganancia diferencial que les permite desplazar al capital nacional del núcleo de los sectores en que penetra. En consecuencia, una parte del capital vernáculo realiza tareas complementarias, con tecnologías obsoletas y se sustenta en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo. Otra parte se refugia en actividades menos dinámicas, basadas en las ventajas comparativas, o donde el capital transnacional no ha desarrollado una tecnología relativamente nueva que desplace a las anteriores y le otorgue un control monopólico.

Inversión extranjera directa: ¿ahorro externo?

Ante la supuesta falta de ahorro interno y el desequilibrio en las cuentas externas, al asumir el gobierno Cambiemos propuso fomentar la IED a fin de generar una “lluvia de inversiones”. Ello fue impulsado mediante una serie de acciones y medidas de desregulación y liberalización comercial (ya mencionados) y con diversos “gestos” hacia el capital extranjero. Entre estos últimos, la modificación vía decreto de la ley de tierras, que facilita la compra por parte de extranjeros; la redefinición del código minero; la suscripción de nuevos tratados bilaterales de inversión; la vuelta de Argentina al Foro de Davos después de 14 años y la organización de un “mini Davos”; la sanción de la ley público-privada que posibilita la resolución de controversias en tribunales extranjeros.

Estas iniciativas buscaban demostrar que el país había ingresado en una nueva fase que dejaba atrás las “políticas populistas” y “aislacionistas” y que, en su lugar, se ofrecía mayor seguridad

jurídica y confiabilidad a los inversores privados, en especial a los del exterior. Sin embargo, estas medidas no dieron los resultados que esperaba el gobierno. En los tres primeros años de la gestión Cambiemos las IED alcanzaron USD 2.436 millones (promedio anual) al tiempo que la salida por remisión de utilidades fue de USD 2.158 (promedio anual). Por lo que el efecto de la “lluvia” de inversiones extranjeras fue de tan solo USD 278 millones (promedio anual). Así, en contra de la idea de que las iniciativas que benefician y/o dan confianza a los capitales extranjeros garantizan que estos incrementen sus inversiones en el país, las medidas de liberalización y desregulación tuvieron un mayor impacto en los egresos por remisión de utilidades que en incentivar el ingreso de inversiones extranjeras.

Se trata de un aporte insignificante frente a la entrada neta de USD 1.491 millones (promedio anual) de los años de supuesto “aislacionismo” del gobierno anterior, cuando la remisión de utilidades se redujo a partir de negociaciones con las empresas transnacionales para que demorasen los envíos y, tal como ha sido mencionado, debido a las restricciones que se fueron aplicando a la adquisición de divisas en el mercado oficial de cambios, aunque ello no significa que esos flujos necesariamente se hayan transformado en inversión productiva dentro del país. A su vez, los flujos de IED neta durante el gobierno de Cambiemos no se diferencian sustancialmente del aporte negativo en cuanto al ahorro externo de los capitales extranjeros de los primeros años en los que gobernó el kirchnerismo (2003-2011), en los que constituyeron uno de los factores que drenaron divisas al exterior.

Tabla 4. Argentina. IED, utilidades y dividendos e IED neta (2003-2018) (en millones de USD)

	<i>IED</i>	<i>Utilidades y dividendos</i>	<i>IED neta</i>
2003	901	-869	33
2004	976	-839	137
2005	1.451	-1.284	168
2006	1.504	-1.117	387
2007	2.486	-1.721	765
2008	3.635	-3.428	206
2009	1.837	-3.028	-1.191
2010	2.030	-4.133	-2.103
2011	3.502	-4.397	-895
2012	3.744	-225	3.519
2013	2.413	-1.363	1.050
2014	1.672	-1.316	356
2015	1.334	-294	1.040
2016	2.523	-3.106	-583
2017	2.362	-2.166	197
2018	2.424	-1.204	1.220
2003-2011^(*)	2.036	-2.313	-277
2012-2015^(*)	2.291	-799	1.491
2016-2018^(*)	2.436	-2.158	278

(*) Promedio anual.

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de la República Argentina.

Esto debilita la idea compartida tanto por el neoliberalismo como por el desarrollismo clásico de que en los países periféricos los flujos de IED siempre realizan un aporte como ahorro externo. La entrada de capitales extranjeros en economías dependientes como la argentina, en principio parece aportar a dinamizar el crecimiento proveyendo a la vez capital productivo y divisas¹⁸. Pero el esquema no funciona

¹⁸ O ahorro de divisas, en el caso de ingreso de maquinarias.

porque, por un lado, en una economía con fuerte presencia de capitales extranjeros bajo un régimen de libre remesa de utilidades y repatriación de capital, el envío de divisas al exterior que estos realizan reduce significativamente el aporte como ahorro externo que podrían hacer en el corto plazo a través de la inversión directa. Cuestión que empeora si se consideran viejas y nuevas formas de salidas de divisas que dichas empresas realizan por otros medios, como el pago de *royalties* y honorarios, la subfacturación de exportaciones y/o sobrefacturación de importaciones y el pago de intereses por deudas intrafirma, etc. Por otro lado, el hecho de que los sectores en los que los capitales extranjeros se radican y sus estrategias de producción no ayudan a resolver, sino más bien profundizan, la necesidad de importaciones de insumos, bienes intermedios y combustibles, propia de una economía dependiente y desequilibrada (Belloni y Wainer, 2019).

Reflexiones finales

La centralidad de los capitales extranjeros en la economía argentina ha trascendido a gobiernos de distintas vertientes políticas a lo largo de la historia del país. A pesar de las diferencias discursivas entre el ciclo de gobiernos del kirchnerismo y el de Cambiemos en relación con el protagonismo de los capitales extranjeros como agentes promotores de desarrollo (más favorables al capital nacional en el primer caso y con una apuesta a la inversión extranjera como motor del desarrollo en el segundo), a principios del siglo XXI el capital extranjero reforzó su importancia en la economía. Ello implicó que tenga un protagonismo creciente en el patrón de reproducción del capital, en la cúspide del poder económico y, en mayor medida, en el patrón de inserción externa, que le ha otorgado un control muy elevado de las divisas generadas en el comercio exterior.

Esta creciente presencia en la economía local en las primeras décadas del siglo XXI ha condicionado las fases de producción y

reproducción del valor y acentuado la dependencia. Por un lado, al tener mayor escala, tecnologías más modernas, costos de producción más reducidos, las ETs desplazan a los capitales nacionales de los núcleos productivos en los que penetran y aceleran el proceso de centralización y concentración de la economía. Además, al ubicarse en actividades basadas en ventajas comparativas o de privilegio en el marco de las CGV en las que participan, los capitales foráneos atentan contra la complejización de la estructura productiva y acentúan la heterogeneidad estructural. A su vez, estos presionan sobre las cuentas externas por ser más importadores que sus pares nacionales y mediante la remesa de sus utilidades, por lo que agravan el crónico problema de estrangulamiento externo. Por último, las ETs son relativamente poco generadoras de empleo y presentan altos niveles de explotación de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que abonan al incremento de la heterogeneidad en las condiciones de empleo.

Ante la emergencia de la crisis internacional y la baja de los precios de las *commodities*, las estrategias de localización de las ETs negativas hacia la región coincidieron con ciertas iniciativas nacionales que atenuaron el ritmo de expansión de los capitales foráneos en los últimos años del kirchnerismo. Sin embargo, la incidencia de los capitales extranjeros volvió a crecer rápidamente en los años del gobierno de Cambiemos, pero ahora en una economía más pequeña y desregulada que buscó profundizar una inserción externa subordinada a las necesidades de reproducción ampliada del capital de los países centrales, y con ello, la profundización de la dependencia.

Referencias bibliográficas

Arceo, E. (2005). El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina. *Cuadernos del CENDES*, 22(60), 1-17.

- Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis: centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini/Cara o Ceca.
- Arceo, E. y De Lucchi, J. (2012). Estrategias de desarrollo y regímenes legales para la inversión extranjera, Documento de trabajo. *CEFIDAR*, 43.
- Azpiazu, D., Manzanelli, P. y Schorr, M. (2011). *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bambirra, V. (1978). El capitalismo dependiente latinoamericano. *Desarrollo Económico*, 15(58), 324.
- Banco Central de la República Argentina. (2016). Las inversiones directas en empresas residentes a fines de 2016. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/InversionesDirectas2016.pdf>
- Belloni, P. y Wainer, A. (2013). La continuidad de la dependencia bajo nuevas formas: la relación entre la restricción externa y el capital extranjero en la Argentina. *Cuadernos del CENDES*, 30(83), 23-51.
- Belloni, P., y Wainer, A. (2019). “Volver al mundo” según Cambiemos: profundización del atraso y la dependencia. En *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Briner, M. A. y Schorr, M. (2002). Principales características e impactos de la extranjerización reciente de la economía argentina: Un análisis del desempeño de las grandes empresas transnacionales durante la década de los noventa. *Realidad Económica*, 189, 37-66.
- Cassini, L., García Zanotti, G. y Schorr, M. (2019). El poder económico durante el gobierno de Cambiemos: desempeños empresarios y lógicas de acumulación en una etapa de reposicionamiento de las diferentes fracciones del capital concentrado. En *La economía*

- política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina.* Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Dos Santos, T. (1967). El nuevo carácter de la dependencia. *Cuadernos del Ceso*, 6.
- Ferrer, A. (2016). Ahorro interno y capital extranjero: la estrategia del gobierno de Frondizi. *Visión Desarrollista*, 14. Recuperado de <https://www.visiondesarrollista.org/ahorro-interno-y-capital-extranjero-la-estrategia-desarrollista-del-gobierno-de-arturo-frondizi/>
- Frigerio, R. (1963). *Crecimiento económico y democracia.* Buenos Aires: Losada.
- García, G. D. (2016). El capital extranjero, uno de los orígenes de la debilidad estructural argentina. *Realidad Económica*, 10-26. Recuperado de <http://www.iade.org.ar/articulos/el-capital-extranjero-uno-de-los-origenes-de-la-debilidad-estructural-argentina>
- Kulfas, M., Porta, F. y Ramos, A. (2002). Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina. Buenos Aires: Cepal. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4874-inversion-extranjera-empresas-transnacionales-la-economia-argentina>
- Lanciotti, N., Lluch, A., Salva, E., Rayes, A., Dethiou, C., Kofman, M., Pérez Barreda, N. y Abraham, L. (2010). *Database BDEEA/FCAD.* Recuperado de <http://empexargentina.com/>
- Marini, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia.* México: Era.
- Marini, R. M. (1979). El ciclo del capital en la economía dependiente. En *Mercado y Dependencia* (pp. 37-55). México: **Nueva Imagen.**
- Pérez, P., Barrera, F. y Chena, P. (2010). La informalidad como estrategia del capital. Una aproximación macro, inter e intra sectorial. En *La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral.* Buenos Aires: Miño y Dávila.

Sourrouille, J., Kosacoff, B. y Lucangeli, J. (1985). *Transnacionalización y política económica en la Argentina*. Argentina: Centro Editor de América Latina.

Wainer, A. (2019). *Empresas multinacionales e inversión extranjera en la Argentina contemporánea*. Ponencia presentada en VI Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Clahe, Santiago de Chile.

Wainer, A. y Belloni, P. (2015). *¿Soberanía nacional o nueva dependencia? Los capitales extranjeros en la era neodesarrollista*. Ponencia presentada en III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Flacso, Ecuador.

Fuentes consultadas

Flacso. Área de Economía y Tecnología. Recuperado de <https://www.flacso.org.ar/unidades-academicas/economia-y-tecnologia/>

Revista *Prensa Económica*. Recuperado de <https://prensaeconomica.com.ar/>

UNCTAD. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Recuperado de <https://unctadstat.unctad.org/EN/>