

# Aspectos económicos a tener en cuenta para reformar las leyes que regulan las inversiones extranjeras

por **ANDRÉS ASIAIN**<sup>(1)</sup>

## Introducción

La extranjerización de la economía argentina es un fenómeno complejo que abarca aspectos económicos, políticos, jurídicos y hasta culturales, tanto locales como regionales y mundiales. De esas múltiples cuestiones, este trabajo intenta desarrollar en forma crítica los conceptos económicos que se encuentran detrás de la actual legislación que regula a los capitales extranjeros en Argentina.

Se considera que esa legislación "amigable" hacia el inversor externo, proveniente en su mayoría de los tiempos de la última dictadura militar y el menemismo, parte de una caracterización errónea del capital extranjero y de las consecuencias de su penetración en la economía local. Este equívoco teórico deriva en una regulación que no brinda elementos para volver compatibles los intereses del inversor foráneo con los del desarrollo nacional y social del país. Es más, la actual legislación permite una dinámica económica perversa que prioriza la obtención de ganancias de corto plazo por parte del inversor externo aún a costa de la sustentabilidad del proceso de acumulación de capital de la economía local y, por tanto, aun

---

(1) Profesor e investigador de: CEMOP-Madres de Plaza de Mayo; Cátedra Nacional de Economía Arturo Jauretche, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires



en contra de la sostenibilidad del negocio del inversor en el mediano y largo plazo.

Se propone una interpretación alternativa del capital extranjero y su papel en la economía nacional que puede servir de sustento teórico a una nueva legislación que priorice los objetivos del desarrollo económico y social del país y subordine a ello las posibilidades de negocios del capital foráneo.

## Nivel de extranjerización de la economía argentina

La propiedad empresarial de la economía argentina se encuentra ampliamente extranjerizada. Según el informe del 29 de diciembre de 2010, de Grandes Empresas, del INDEC, de las mayores 500 empresas del país, 324 tienen participación de capital extranjero. Algunos indicadores del grado de extranjerización de la cúpula empresarial se presentan en los siguientes cuadros:

**CUADRO 1:** Principales variables de la cúpula empresarial argentina según origen de capital

Origen del capital	Cantidad de empresas	Valor Agregado	Utilidades	Puestos de trabajo
		Millones de pesos		
Total	500	230.436	72.425	698.965
Nacional (1)	176	42.846	15.048	256.439
Con participación extranjera	324	187.590	57.377	442.526

Datos del 2009.

(1) Incluye hasta un 10% de participación de capital de origen extranjero, que es inversión de cartera y que no está discriminada del total.

Fuente: elaboración propia en base a ENGE-INDEC.

**CUADRO 2:** Empresas por actividad principal, según origen del capital. 2009, millones de pesos

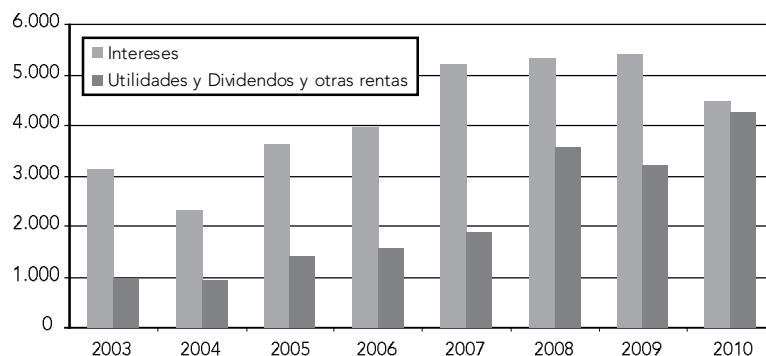
	Cantidad de Empresas			Valor agregado (millones de pesos)		
	Nacional	Extranjera	Extranjera/ Total	Nacional	Extranjera	Extranjera/ Total
Minas y canteras	4	36	90%	1.563	42.183	96%
Industria manufacturera	94	189	67%	20.395	91.956	82%
Alimentos, bebidas y tabaco	49	58	54%	12.147	36.103	75%
Combustibles, químicos y plásticos	15	61	80%	3.370	35.344	91%
Maquinarias, equipos y vehículos	8	35	81%	569	8.424	94%
Resto industria	22	35	61%	4.309	12.085	74%
Resto actividades (1)	78	99	56%	20.889	53.452	72%
<b>Total</b>	<b>176</b>	<b>324</b>	<b>65%</b>	<b>42.846</b>	<b>187.590</b>	<b>81%</b>

(1) Incluye Electricidad, Gas y Agua, Comunicaciones, Construcción, Comercio, Transporte y Otros Servicios.

Fuente: elaboración propia en base a ENGE-INDEC.

Entre las múltiples consecuencias de la extranjerización empresarial se encuentra la salida de divisas (dólares principalmente), que erosiona el superávit externo y corroe uno de los principales fundamentos para el desarrollo: la independencia económica.

Como se observa en el gráfico 1, en los últimos años el giro de divisas al exterior por parte de las multinacionales (en forma de remisión de utilidades y dividendos) fue creciendo hasta prácticamente igualar el gasto de divisas por pagos de intereses de deudas externas.

**GRÁFICO 1:** Egresos de divisas por pagos de intereses de deudas y por remisión de utilidades y dividendos. 2003-2010 (millones de dólares)

Fuente: elaboración propia en base al balance cambiario del BCRA.

Este elevado nivel de extranjerización es el resultado de un extenso proceso histórico pero que se acelera entre 1976 y 2003, donde la problemática del endeudamiento externo y las privatizaciones ocuparon un rol central<sup>(2)</sup>. Esta etapa dio lugar a un marco regulatorio afín al avance del capital extranjero en la economía Argentina, cuyos elementos centrales se encuentran contenidos en:

- 1) Ley 21.382 de Inversiones Extranjeras, sancionada en 1976 y modificada por el decreto 1853 de 1993.
- 2) Tratados Bilaterales de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TBI), firmados entre 1992 y 2002.

En las siguientes secciones nos detendremos a estudiar las principales cláusulas de este marco regulatorio para debatir los conceptos económicos que se encuentran detrás.

## El capital extranjero, ¿instrumento para el desarrollo?

En primer lugar hay que señalar que tanto la ley 21.382 —de Martínez de Hoz y Menem— como los TBI, están inspirados en la idea de que el capital extranjero constituye el motor del desarrollo de las naciones periféricas —

(2) ASIAIN y CRIVELLI 2010 y 2011; BASUALDO 2000; CRIVELLI 2011; SCHVARZER 2002.

en este caso la Argentina— y que, por lo tanto, se debe generar un marco regulatorio que atraiga la mayor cantidad posible de inversiones externas.

La idea del capital externo como promotor del desarrollo se basa en las escuelas clásicas y neoclásicas del pensamiento económico, que consideran al subdesarrollo como un fenómeno que nace por la incapacidad de las economías pobres de generar un elevado nivel de ahorro que permita sostener un proceso de inversión y crecimiento acelerado. Es el denominado *círculo vicioso de la pobreza*, que impide a las naciones periféricas alcanzar a las más desarrolladas<sup>(3)</sup>.

La solución para este fenómeno es una transferencia del ahorro de las naciones más ricas hacia las naciones más pobres, que les permita acelerar el proceso de inversiones y crecimiento. La transferencia se vería estimulada por la creencia de que el capital rinde mayores frutos allí donde es poco abundante, de donde se originaría el estímulo económico a un flujo de capitales desde el norte hacia el sur<sup>(4)</sup>.

Esta *parábola del desarrollo* sufre de varias falencias teóricas. La principal es el hecho de que, como sostuviera Keynes, el ahorro no es la condición de la inversión, sino su consecuencia<sup>(5)</sup>. Es decir, la baja capacidad de ahorro no es la causa del bajo nivel de inversiones en las naciones pobres, sino lo contrario. El bajo nivel de inversiones impide la plena utilización de las capacidades productivas de las naciones pobres originando el desempleo o subempleo de sus recursos naturales, humanos y tecnológicos, generando en consecuencia bajos niveles de ingresos y de ahorro.

Desde la perspectiva keynesiana, el problema del desarrollo se origina en las limitaciones al proceso de inversión en los países de la periferia que impide la utilización plena de sus capacidades productivas. Pero, ¿qué li-

.....

(3) NURSKE, 1961.

(4) MCKINNON, 1974.

(5) "El ahorro, de hecho, no es más que un simple residuo. Las decisiones de consumir y las decisiones de invertir determinan conjuntamente los ingresos. Suponiendo que las decisiones de invertir se hagan efectivas, una de dos, o restringen el consumo o amplían el ingreso. De este modo, ningún acto de inversión puede evitar que el residuo o margen, que llamamos ahorro, deje de aumentar en una cantidad equivalente". KEYNES, JM (1993, 1936), p. 65.



mita el proceso inversor en la periferia? Variadas razones, algunas de las principales pasamos a enumerar:

- *Competencia de las importaciones*: las ventajas competitivas adquiridas por quienes dominan los mercados internacionales de los distintos bienes y servicios, vuelven poco atractivas las inversiones para desarrollar esas actividades en una nación periférica, en el marco de una apertura comercial, ya que difícilmente pueda sostener la actividad frente a la competencia externa<sup>(6)</sup>.
- *Frecuentes crisis externas*: El desequilibrio entre un perfil de consumo reflejo de los países ricos y una matriz productiva incompleta genera un elevado nivel de importaciones por unidad de ingreso. En el caso de haber recurrido al capital extranjero, a ello se suman el pago de intereses por deudas externas y la remisión de utilidades de las multinacionales, que generan otros dos canales de salida de divisas que erosionan las cuentas externas y conducen a frecuentes devaluaciones de las monedas locales (que carecen de aceptación internacional). Las devaluaciones transfieren ingresos a los sectores exportadores tradicionales, promoviendo estructuras primarias exportadoras con baja capacidad de generación de empleos y salarios; y también deterioran el rol de reserva de valor de la moneda local, fomentando la fuga de capitales que acentúa la inestabilidad externa<sup>(7)</sup>.
- *Reducido poder de compra interno*: debido en gran parte a los efectos redistributivos de la devaluación ya mencionados anteriormente. El bajo poder de compra interno impide el desarrollo de economías de escala reduciendo la rentabilidad empresarial y el estímulo a invertir —que a su vez perpetúa los bajos niveles de empleo y salario que deprimen el mercado interno<sup>(8)</sup>—.
- *Bajo financiamiento interno*: como se mencionó, las frecuentes crisis externas y las consiguientes devaluaciones de la moneda local deterioran la capacidad de crear instrumentos financieros locales que actúen

---

(6) LIST, 1841.

(7) SCALABRINI ORTIZ, 1936; FERRER, 1963; BRAUN y JOY, 1968; DIAMAND, 1972.

(8) KALECKI, 1977.

como reserva de valor. Ello impide el desarrollo de un amplio y sostenido financiamiento local a las inversiones, ya que los canales de re-  
troalimentación entre préstamos y depósitos se ven perforados por la  
fuga hacia activos externos y la amenaza siempre latente de una crisis  
financiera-cambiaría.<sup>(9)</sup>

El otro supuesto falso planteado por la *parábola del desarrollo* es que el  
capital fluye del norte hacia el sur, atraído por el mayor rendimiento que  
genera allí donde es escaso. En general, la rentabilidad es mayor allí don-  
de el capital es abundante, ya que el tamaño del mercado, el desarrollo  
de infraestructura, la cercanía de proveedores y clientes, la experiencia  
técnico-productiva, entre otras, son también mayores y permiten el desa-  
rrollo de amplias ganancias por economías de escala<sup>(10)</sup>. De esa manera,  
los capitales sólo fluyen hacia el sur en búsqueda de algunas actividades  
altamente rentables, sea por la obtención de rentas basadas en el aprove-  
chamiento de algún recurso natural, de la explotación de mano de obra  
barata, o por absorber empresas locales preexistentes que tienen merca-  
dos cautivos.

Sobre este punto; la consecuencia de largo plazo de las políticas de atrac-  
ción de capitales externos es un flujo de capitales que va del sur hacia el  
norte, por la vía de los intereses por deudas, remisión de utilidades o fuga  
de capitales y que obliga a los países pobres a mantener un permanente  
superávit en su comercio exterior, so pena de caer en una crisis de balanza  
de pagos. Se genera de esta manera una lógica perversa a través de la  
cual los países más pobres sostienen el exceso de gasto por encima de su  
producción de las naciones más opulentas.

Del análisis de las falencias de la *parábola del desarrollo* se deriva que  
las políticas indiscriminadas de atracción de capitales extranjeros pueden  
profundizar el subdesarrollo. Esto es especialmente cierto si no tienden a  
reducir la brecha entre perfil de consumo y producción locales y su conse-  
cuencia: las importaciones; a la vez que acentúan la tendencia al desequi-  
librio externo por medio de las utilidades, dividendos, intereses y amorti-  
zaciones remitidos al exterior. De ahí se desprende cuál debe ser el eje de

---

(9) ASIAIN, 2011.

(10) LIST, 1841; REINERT, 1996.



las políticas regulatorias hacia el capital foráneo, desde un punto de vista estrictamente económico (sin considerar cuestiones geopolíticas, ambientales, culturales, etc.). Éstas deben orientarse hacia:

- *Adquirir capacidades técnico-productivas y comerciales nuevas:* Que permitan cerrar la brecha entre la matriz de consumo y producción local, con la consiguiente reducción de las importaciones en relación al ingreso. Y que, a la vez, aumenten la competitividad sistémica de la economía local, permitiendo mayores exportaciones no tradicionales.
- *Arrojar un balance cambiario positivo:* Como se señaló, una de las principales restricciones al desarrollo lo constituye la dependencia externa dada por las dificultades para acceder a monedas aceptadas internacionalmente (dólar, euros, etc.), o las condiciones que deben aceptarse para ello (en términos de resignación de soberanía frente a las instituciones públicas y privadas que controlan los mercados financieros internacionales y/o de un perfil productivo primario-exportador que no permite el desarrollo económico y social del país). La penetración del capital externo implica un relajamiento temporal de esa restricción externa, por venir acompañada de un ingreso momentáneo de divisas que trae el inversor para adquirir bienes locales, pero la acentúa en el mediano-largo plazo, cuando las utilidades y dividendos superan el ingreso de divisas inicial. Es por ello que las inversiones extranjeras deben orientarse a sectores que sustituyan importaciones y/o incrementen las exportaciones, dejando en el país un balance cambiario favorable en el mediano-largo plazo.
- *Evitar un proceso de reducción del mercado interno:* Por otras consecuencias indirectas de la inversión externa como ser la posible generación de desempleo (asociada a la incorporación de tecnologías ahorradoras de mano de obra), la reducción de salarios, el desplazamiento de otras actividades económicas o la concentración económica en el sector que se realiza la inversión, etc.

Luego de haber discutido el espíritu general que inspira la actual legislación favorable al capital extranjero, es conveniente un análisis más específico de algunos puntos centrales de esa legislación.



## Análisis de los principales puntos de la actual legislación que regula los capitales extranjeros en Argentina

La ley 21.382 de Inversiones Extranjeras y los Tratados Bilaterales de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (TBI), comparten una serie de cláusulas que merecen un análisis pormenorizado de los conceptos económicos que se encuentran detrás de ellas. En esta sección procederemos al análisis de algunas de ellas:

- *Concepto de inversión:* Se maneja un concepto amplio, que incluye todo aporte de capital de un extranjero destinado a alguna actividad económica en el país, la compra de acciones de empresas preexistentes<sup>(11)</sup>, propiedad de bienes muebles, inmuebles, hipotecas, patentes, derechos de autor, know how, derechos de prospección y exploración, entre otros.

Esta concepción caracteriza como inversión extranjera la apropiación por un extranjero de la propiedad de algún valor económico en el país. Esta definición toma la perspectiva del individuo extranjero que adquiere un derecho de propiedad como la relevante para clasificar una inversión extranjera, en lugar de la perspectiva de la economía nacional que recibe la "inversión". Desde esta otra perspectiva, una inversión extranjera real implica el ingreso de un flujo financiero en divisas utilizado para la importación de medios de producción. Sólo en ese caso la economía nacional recibe una ampliación de sus capacidades productivas proveniente del exterior y puede hablarse, en términos económicos, de una inversión extranjera<sup>(12)</sup>.

.....

(11) Ley 21.382.

(12) La caracterización de una inversión extranjera directa como el flujo de divisas que financia la importación de mercancías para realizar una inversión era la utilizada por las estadísticas nacionales del balance de pagos hasta 1976. A partir de 1977, siguiendo las recomendaciones del cuarto Manual de Balanza de Pagos del FMI, se cambió la clasificación de inversión extranjera, pasando a incluir la reinversión de utilidades, la capitalización de créditos externos, y otros movimientos financieros. Es decir que, al igual que con las leyes que regulan la inversión extranjera, se deja de considerar la inversión directa como un aporte de factores productivos del resto del mundo y se pasa a considerarla como una inversión monetaria de un extranjero que signifique un compromiso con el funcionamiento de la empresa implique o no un aporte de capital físico real para la economía nacional.



La compra de una empresa preexistente, la adquisición de medios de producción fabricados en el país, o la apropiación de tierras, inmuebles, por citar algunos ejemplos, no implican para la economía nacional el ingreso de medios de producción del exterior financiados por un capitalista extranjero y no constituyen una inversión extranjera. Desde una concepción económica, serían (en el mejor de los casos) una inversión local – en la mayoría de los casos una operación puramente financiera realizada por extranjeros y deberían, por lo tanto, ser reguladas de igual manera que cualquier inversión local, cabiéndoles a sus propietarios las mismas obligaciones que a los nacionales, como la obligación de acudir a un tribunal local o la restricción para adquirir divisas de un determinado monto máximo mensual de u\$s 2 millones<sup>(13)</sup>.

- *Trato nacional al capital extranjero*: Esta cláusula impide al Estado Nacional realizar políticas que discriminen al capital nacional del extranjero. Cabe decir que la libertad de remisión de utilidades y dividendos al exterior o la posibilidad de recurrir a un tribunal externo que la legislación vigente otorga a la empresa extranjera constituye una discriminación hacia la empresa local que no tiene esos mismos derechos y termina siendo desfavorecida en su capacidad de competir.

Por otro lado, la igualdad jurídica entre la empresa de capital nacional y la extranjera, dado el desigual poder económico de las empresas nacionales frente a las multinacionales extranjeras implica una desigualdad de hecho que termina generando el desplazamiento de la empresa nacional. Las redes comerciales, financieras, productivas, diplomáticas que gozan las empresas extranjeras superan ampliamente las que disponen la mayor parte de las empresas nacionales, por lo que una “libre competencia” entre ellas significa una creciente extranjerización empresarial.

Desde un punto de vista conceptual, esta ficticia igualdad jurídica entre empresas desiguales, se sustenta en la idea de que no es relevante la nacionalidad del capital para el desenvolvimiento económico de una nación. Esta afirmación es refutada por la experiencia de desarrollo de la mayor parte de las naciones del mundo, incluso las más recientes

.....  
.....  
(13) Comunicado “A” 4871 noviembre del 2008.

experiencias de desarrollo en el sudeste asiático<sup>(14)</sup>. Un ejemplo del diferente comportamiento entre las empresas nacionales y multinacionales es la reciente experiencia de la crisis económica internacional: las subsidiarias de muchas empresas multinacionales fueron obligadas a posponer todo tipo de inversión y remitir grandes flujos al exterior para mejorar el resultado de los balances de sus casas matrices<sup>(15)</sup>.

- *Ausencia de requisitos para la aceptación de una inversión extranjera:* No se establecen requisitos de inserción sectorial, geográfica, de derrame tecnológico, de cuidados ambientales y/o sociales, ni de sustentabilidad económica o financiera. Detrás de esta ausencia total de requisitos a la inversión extranjera se encuentra la vieja idea del liberalismo económico de que la *mano invisible del mercado* es suficiente para hacer congeniar el interés individual del inversor extranjero con el desarrollo nacional. No hacen falta demasiados argumentos para señalar que el mercado se ha mostrado ineficiente como administrador de la economía nacional y mundial; basta recordar la profunda crisis a que fue llevada la Argentina a comienzos de este siglo o la actual situación de crisis internacional, luego de décadas de aplicación de políticas neoliberales<sup>(16)</sup>.

Un ejemplo de algunas regulaciones posibles que buscan subordinar los intereses del inversor foráneo a los objetivos de un determinado proyecto económico nacional, son los requisitos que establecía la ley de inversiones 20.557 (1973), de radicación de capitales extranjeros, en sus artículos 5° y 6°. A continuación, reproducimos íntegramente algunas partes centrales de dicha ley, que fuera derogada por la última dictadura militar:

“Art. 5° — Los contratos de radicación deberán atender sustancialmente el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. Que la radicación se efectúe en las actividades y zonas geográficas determinadas prioritariamente por el Poder Ejecutivo;

.....

(14) AMSDEN y HIKINO, 1994.

(15) LEWKOWICZ, “El costo de la extranjerización de la economía”, Página12, 13/11/2011.

(16) Una crítica al liberalismo económico que aborda aspectos teóricos, empíricos, políticos y económicos en un lenguaje de fácil acceso se presenta en ASIAN y Crivelli (2010ii).



- b. Que contribuyan a un mejor empleo de los recursos humanos y naturales del país;
- c. Que tienda a mejorar las condiciones de vida de la población;
- d. Que adopte los recaudos necesarios a fin de impedir o limitar la contaminación ambiental;
- e. Que los bienes o servicios a producir posibiliten una sustitución de importaciones o sean objeto de exportaciones a través de un compromiso expreso, debiendo dejar un beneficio neto para el país en cuanto al balance de divisas de la radicación, computándose para su cálculo de probables egresos o repatriación de capital, utilidades, amortizaciones, intereses, regalías, importaciones —incluso las indirectas a través de los insumos— y otros egresos;
- f. Que incorpore la tecnología necesaria para los objetivos socio-económicos del país contemplando el desarrollo local de investigaciones y estudios de tecnología aplicada en el área que corresponda y la generación de tecnología nacional;
- g. Que emplee personal directivo, científico, técnico y administrativo de nacionalidad argentina, en la proporción que en cada caso indique la autoridad de aplicación;
- h. Que no signifique el desplazamiento actual o futuro del mercado de empresas de capital nacional;
- i. Que no requiera una captación de ahorro interno superior a los límites que se establezcan en virtud de esta ley, y que garantice una adecuada estructura financiera para cumplir con la evolución de la actividad a que se destine.

#### *Prohibiciones*

Art. 6° — No serán autorizadas nuevas radicaciones que:  
[... ..] c) Se destinen a los sectores de:

1. Actividades relacionadas con la defensa y seguridad nacional.

2. Servicios públicos, entendiéndose por tales la prestación de servicios sanitarios, energía, gas, transporte, telecomunicaciones y servicios postales.
  3. Seguros, banca comercial —excepto las sucursales de bancos extranjeros cuando exista un régimen de reciprocidad y convenga a los intereses nacionales y bancos de inversión— y actividades financieras.
  4. Publicidad, radioemisoras y estaciones de televisión, diarios, revistas y editoriales y otros medios de comunicación masiva.
  5. Servicios de comercialización interna de productos de cualquier índole, con exclusión de los de su propia elaboración.
  6. Actividades que por la ley estén reservadas a empresas estatales o a empresas de capital nacional, sin perjuicio de las normas que fijen para la subcontratación con empresas privadas.
  7. Actividades agrícola-ganaderas y forestales, salvo las que incorporen tecnología nueva de especial interés para la economía nacional, a juicio de la autoridad de aplicación.
  8. Pesca, excepto cuando posibilite el ingreso de la producción a mercados internacionales cerrados”.
- *Absoluta libertad para transferir utilidades y/o repatriar la inversión:* Esta total desregulación de los giros que realizan las multinacionales al exterior, tanto para pago de dividendos como para repatriar su inversión, es otra muestra del espíritu de “libre mercado” que impregna la legislación. Sólo ello explica que no se condicionen los montos a girar a un determinado plazo y/o porcentaje de la inversión inicial, que no se exija una reinversión establecida de partes de los beneficios, ni que se supedite la remisión a la situación coyuntural que atraviesan las cuentas externas del país (hecho que figuraba incluso en la ley 21.382).

Así, las multinacionales tienen derecho a remitir todo el dinero que puedan aún cuando la economía nacional esté atravesando una corrida cambiaria. Ello sumado a la ausencia de un requisito de balance externo



para la radicación de la inversión (como el que señalaba el artículo 5.e de la ley 20.557, reproducido más arriba), deja en manos del mercado la sustentabilidad cambiaria de las inversiones. Esta legislación micro genera, a nivel agregado, una presión extra sobre las cuentas externas del país acentuando una de las principales restricciones al desarrollo económico: la restricción externa<sup>(17)</sup>.

- *Ficticia independencia jurídica entre la casa matriz y la subsidiaria*: Permite eludir obligaciones legales, facilita prácticas comerciales desleales mediante el establecimiento de precios intrafirma distintos a los de mercado, admite eludir el pago de impuestos, haciendo figurar como pago de intereses por (auto) préstamos, lo que en realidad son pagos de amortizaciones y dividendos, entre otras, y que no tiene ningún fundamento en ninguna teoría económica.

## ¿Qué es y qué papel debe cumplir el capital extranjero?

Una legislación que vuelva compatible el desarrollo nacional y social con los intereses del capital foráneo debe tener en claro las prioridades económicas para el desarrollo y qué puede aportar la inversión extranjera. Como ya se indicó al criticar la *parábola del desarrollo*, el proceso de acumulación de capital en la periferia se ve trabado principalmente por la competencia de la producción externa que maneja las técnicas más modernas, controla las redes comerciales, financieras y de proveedores, maneja amplias escalas de producción, entre otras condiciones que le permiten tener una posición dominante en el mercado mundial. A consecuencia de ello, y agravado por la penetración del capital extranjero, las economías periféricas se ven sometidas a permanentes estrangulamientos externos, que generan un perfil productivo primario exportador, con concentración del ingreso y el consiguiente debilitamiento del mercado interno, fuerte pérdida de soberanía en las decisiones de política económica y una atrofia del mercado financiero local (donde los instrumentos monetarios locales en permanente desvalorización delegan funciones en los patrones moneta-

(17) SCALABRINI ORTIZ, 1936; FERRER, 1963; BRAUN y JOY, 1968; DIAMAND, 1972.

rios internacionales), que impiden un desarrollo inversor local que permita la plena utilización de las posibilidades productivas de que disponen.

Desde esta perspectiva, debe regularse al capital extranjero para que, si se acepta su penetración en la economía local sea a cambio de que permita avanzar sobre esos limitantes para la acumulación de capital local. Pero para ello hay que comprender qué es una inversión extranjera. Como ya señalamos, ésta no debe ser confundida con cualquier posesión de un valor económico por parte de un extranjero. Desde un punto de vista económico, el capital extranjero es poder de compra internacional (dólares, por ejemplo) que se invierte en la economía local y, en el caso de una inversión extranjera directa, genera como contrapartida la importación, por un valor equivalente, de medios de producción desde el extranjero.

Siendo así, su aporte es un ingreso temporal de divisas que puede aliviar por un lapso la restricción externa y, en el caso de la inversión extranjera directa en sentido estricto (y no en la forma que es considerada por la actual legislación), ese aporte es utilizado para financiar importaciones de bienes que permitan una ampliación de las capacidades productivas locales. Para que esa inversión extranjera sea compatible, e incluso potencie el desarrollo económico y social local, debe generar una dinámica cambiaria sustentable y permitir el desarrollo de producciones que la economía local no estaba en condiciones de generar (por cuestiones de escala, acceso a técnicas productivas, a redes comerciales y de proveedores, etc.). Una vez satisfechas esas condiciones mínimas para que la inversión extranjera no deteriore el desenvolvimiento de la economía local, deben contrapesarse con otras metas socioeconómicas como ser la generación de empleo, la mejora de los salarios, el impulso a empresas locales, estándares ambientales y de seguridad nacional, entre otras.

En definitiva, una vez establecidas las condiciones mínimas de sustentabilidad cambiaria y que el capital externo genere un aporte productivo, deben contrapesarse los beneficios y pérdidas socioeconómicos que genera dicha inversión. La decisión final excede al marco estrictamente económico. Teniendo ello en cuenta, se presentan a continuación algunos puntos para una futura legislación, como un aporte al necesario debate social sobre la temática.



## Aportes para una nueva legislación que regule al capital extranjero

Algunos puntos centrales para una legislación de la inversión extranjera armónica con el desenvolvimiento social y productivo de nuestra nación son:

- I. Obligar al registro de las radicaciones de capital extranjero.
2. Partir de considerar la desigualdad de hecho existente entre un inversor extranjero y otro nacional, buscando regularla para evitar que ella se traduzca en el desplazamiento del capital nacional por el extranjero.
3. Restringir la inversión extranjera en áreas geográficas, especialmente en territorios fronterizos.
4. Evitar la inversión extranjera en sectores económicos sensibles para la seguridad nacional, considerando ésta con una visión amplia que excede el plano puramente militar. Es decir, no sólo deben restringirse las inversiones extranjeras en áreas directamente relacionadas con la defensa y seguridad nacional, como ser las industrias de armamentos, o las agencias de seguridad. También el transporte, el abastecimiento energético y las comunicaciones son áreas vitales en caso de conflicto, por lo que su control por inversores extranjeros hacen peligrar la seguridad de la nación.

Una posibilidad alternativa a la nacionalización de la propiedad de las industrias del transporte, abastecimiento energético y comunicaciones, es la intervención del Estado en su gestión, independientemente que el capital de la misma sea propiedad de extranjeros.

5. Los recursos naturales de un país son un recurso no renovable cuya propiedad no debe enajenarse al extranjero, pudiendo, en todo caso, permitirse su explotación en concesión, pero jamás otorgarse la propiedad sobre ellos.
6. La desigualdad, en términos de poder de mercado, existente entre el capital local y el extranjero, genera que la mayoría de las veces la llegada de un inversor extranjero a un sector de la actividad económica local implique



el desplazamiento de los capitales locales que se desempeñaban en la misma. Por ello, la autorización de la radicación de una inversión debe previamente garantizar (por acuerdo con el Estado y/o el inversor extranjero a radicarse) la posibilidad de competir al capital local: garantizándole el acceso al crédito en las mismas condiciones y tasas; asegurándole el acceso a redes comerciales equivalentes; permitiéndole el acceso a las mismas tecnologías de producción, etc.

Para ello, puede requerirse un compromiso expreso del inversor a radicarse, el garantizar al capital local preexistente un monto de ventas (ajustado año a año por los precios de venta promedio del sector) por lo menos igual al que hubiera realizado en promedio los últimos tres años de actividad.

7. La autorización para una radicación de capital extranjero debe contemplar que ésta no genere un impacto social y ambiental negativo.
8. Debe exigirse un compromiso expreso de transferencia tecnológica al país, que puede implicar la contratación de proveedores locales, la contratación de personal directivo, científico y administrativo de nacionalidad argentina, el compromiso de permitir el uso de sus tecnologías a los inversores locales luego de un determinado plazo de la inversión inicial (a partir del cual deberían dejar de regir los derechos de propiedad sobre la misma).
9. Que los bienes o servicios a producir posibiliten una sustitución de importaciones o sean objeto de exportaciones a través de un compromiso expreso, debiendo dejar un beneficio neto para el país en cuanto al balance de divisas de la radicación, computándose para su cálculo de probables egresos o repatriación de capital, utilidades, amortizaciones, intereses, regalías, importaciones —incluso las indirectas a través de los insumos— y otros egresos.

Esta norma que formaba el inciso e) del art. 4° de la ley 20.557 de radicaciones de capitales extranjeros, es una medida indispensable, teniendo en cuenta que el desbalance de divisas que genera la extranjerización de la economía argentina en la actualidad pone en riesgo el equilibrio de nuestras cuentas externas y, por ello, la sustentabilidad del actual proceso de crecimiento económico.



IO. En relación a lo anterior, también debe limitarse la exportación de utilidades y dividendos a un determinado porcentaje anual de la inversión realizada que implique un plazo razonable de recuperación de la inversión (el que debería abrirse por sector económico o por monto de la inversión) y siempre que arrojen un resultado contable positivo y se garantice la continuidad de la actividad. Lo mismo cabe decir respecto al período para repatriar el capital invertido que debería poder realizarse luego de un plazo mínimo a determinar, a partir del cual podría comenzar la repatriación en una determinada proporción anual.

En caso de situación crítica en el balance de pagos del país, la autoridad correspondiente podría imponer el cese temporal de la exportación de utilidades, dividendos y amortizaciones, hasta resolver la situación.

II. Los actos jurídicos entre la empresa local de capital extranjero y la empresa que directa e indirectamente la controla, u otra filial de ésta última, deben ser considerados como celebrados entre empresas vinculadas. Ello es válido también para los préstamos entre ellas, evitando de esa manera la salida de utilidades, dividendos y amortizaciones escondidas como pago de intereses (y la consiguiente elusión del impuesto a las ganancias).

Al respecto debería poder exigirse que toda operación entre la empresa radicada en el país y una vinculada en el exterior deba ser detallada e informada a un determinado ente de regulación, para evitar la subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones que signifique también una salida escondida de utilidades, dividendos y amortizaciones.

I2. Mantener la soberanía jurídica nacional para dirimir disputas derivadas de una inversión extranjera.

## Palabras finales

La profundización del proceso de crecimiento con inclusión social requiere de un Estado presente con capacidad de regular el accionar económico empresarial, de modo tal de orientarlo según ciertos objetivos productivos y distributivos. Para ello, es menester contar con una legislación que

ampare esa acción reguladora estatal. Sin embargo, la actual legislación que regula al capital extranjero —y que dado el elevado nivel de extranjerización empresarial es la que regula al gran capital que actúa en la economía argentina— limita al extremo la capacidad reguladora del Estado y es por el contrario un escudo legal de las empresas contra la misma.

En este trabajo se desarrollaron los fundamentos económicos de dicha legislación, exponiéndose las falencias del mismo y sus consecuencias negativas para el desarrollo económico y social del país. Como propuesta superadora de la actual situación se presentaron los fundamentos económicos para una nueva legislación y hasta un esbozo de los principales puntos que la misma podría abarcar, esperando de esa manera contribuir al debate sobre la problemática.

---



