

El modelo de desarrollo húngaro basado en la IDE

MIKLÓS SZANYI*

Hungría ha seguido un camino de desarrollo orientado a la IDE (inversión directa extranjera) durante el proceso de transición. En nuestros días, la economía húngara se ha internacionalizado mucho y está controlada en gran parte por compañías de propiedad extranjera, las cuales han contribuido en gran medida a la modernización de la producción, a la reorientación de los mercados y a la transmisión de conocimientos significativos. Sin embargo, este impulso inicial del desarrollo parece que se aproxima a su fin, al menos de la manera en que solía funcionar en Hungría durante la década de los noventa. Los signos de saturación son claramente visibles y la cuestión es ahora cómo abrir un nuevo capítulo en el modelo de desarrollo orientado a la IDE. Las inversiones y actividades tienen que desplazarse hacia áreas más sofisticadas. Pero para conseguir los cambios, Hungría tiene que disponer de una oferta suficiente de mano de obra formada, así como de infraestructuras. Además, tiene que replantearse el sistema de incentivos a la inversión, ya que la incorporación a la UE ha dejado anticuados los antiguos estímulos, que por lo demás han sido eficientes. Los esfuerzos tienen que organizarse en torno al Plan de Desarrollo Nacional, que es el pilar de la ayuda disponible de la UE.

Palabras clave: desarrollo económico y social, inversiones directas, inversiones extranjeras, integración económica.

Clasificación JEL: O52, F15, F21.

1. Introducción

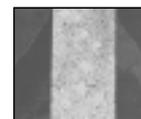
Hungría fue considerada una de las economías en transición con más éxito de Europa central. El proceso de transición fue rápido y bastante sencillo. Las instituciones de la economía de mercado se establecieron. Aunque se tuvieron que abandonar muchas de las estructuras económicas que habían sido diseñadas para las necesidades de la economía dirigida, la destrucción de capacidades y empleos fue más que contrarrestada por el desarrollo bastante impresionante de nuevas estructuras de negocio. Las empresas pequeñas y medianas de propiedad húngara se establecieron en actividades empresariales que requerían un uso intensivo de la mano de

obra, mientras que la profunda reestructuración de la industria manufacturera se llevó a cabo, principalmente, a través de la inversión directa extranjera (IDE). Por lo tanto, la IDE desempeñó un papel decisivo en la reestructuración económica y en la modernización de este último sector en Hungría.

El altísimo nivel de penetración de la IDE en prácticamente todos los sectores industriales importantes fue el resultado del alto atractivo del país y de su economía, así como de una serie de políticas para atraer capital acertadas. La ubicación ventajosa de Hungría en Europa central, la red de infraestructuras suficientemente desarrollada y la mano de obra barata y formada supusieron importantes ventajas competitivas (1). La política de privatización

* Senior researcher. Institute for World Economics, HSA.

(1) Ver las categorías de la motivación que se utilizan frecuentemente y que desarrolló DUNNING, John.



MONOGRAFICO

se encaminó a la rápida venta de las empresas de propiedad estatal, principalmente a inversores extranjeros. Además, animaron las inversiones tanto el sistema de exoneración fiscal bastante generoso como la posibilidad de establecer zonas de libre comercio industrial en territorio húngaro (2). A estos instrumentos políticos se unían las contribuciones de los gobiernos locales, que producían condiciones muy favorables a la inversión en muchos lugares. En consecuencia, el volumen de inversiones de primer establecimiento empezó también a crecer. No obstante, esta forma de desarrollo estaba muy concentrada geográficamente. La capital del Estado obtuvo la mayor parte de las inversiones y otros cuatro o cinco centros industriales importantes situados al noreste recibieron también grandes cantidades. Por el contrario, las tres cuartas partes restantes del área geográfica de Hungría lograron muy pocas inversiones.

El fin de siglo supuso cambios esenciales en las tendencias de inversión. La afluencia de IDE empezó a disminuir y comenzaron las transferencias de beneficios al extranjero. Además, las compañías que tenían su sede en Hungría empezaron a realizar inversiones directas extranjeras fundamentalmente en otras economías en transición de la región. Como consecuencia, el balance neto positivo de IDE disminuyó y, por primera vez después de la transición, resultó negativo en el primer trimestre de 2003. Los años 2001 y 2002 supusieron una caída general de este tipo de inversiones en todo el mundo como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre. Aunque en 2002 el descenso de la llegada de IDE fue menos importante en las economías en transición que en cualquier otro lugar, las cifras de Hungría muestran varios cambios relevantes en la composición de los flujos de inversión. Los Gráficos 1, 2, 3 y el Cuadro 1 ilustran dichos cambios.

El flujo de IDE hacia el interior empezó ya a decrecer a finales de los noventa. La reactivación de 2001 se debió más a los préstamos dentro de las propias compañías que a las inversiones. Por otro lado, el volumen total de IDE continuó creciendo en Hungría, ya que la mayoría de las compañías

(2) ANTALÓCZY y SASS (2003) y ÉLTETO (1998) describieron adecuadamente el sistema de incentivos de los noventa.

CUADRO 1 FLUJO DE IDE HACIA EL INTERIOR Y HACIA EL EXTERIOR DATOS DE HUNGRÍA, 1995-2002								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Balance de la entrada de IDE (millones de euros).....	3.474	1.815	1.922	1.815	1.849	1.835	2.715	1.073
Participación de la IDE entrante en la privatización (%) ..	75,7	31,2	69,6	25,1	17,9	0,0	0,0	0,0
Balance de la salida de IDE (millones de euros).....	33	-2	389	428	237	603	368	272

Fuente: Banco Nacional de Hungría, Agencia de la Propiedad Estatal.

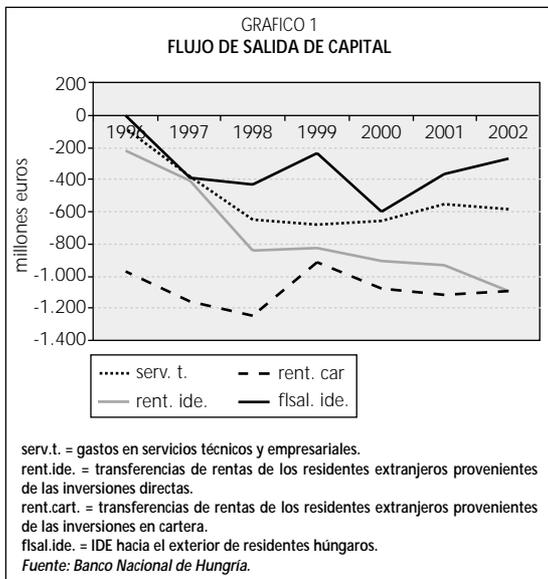
reinvertieron la mayor parte de sus beneficios. La composición del volumen incrementado cambió, ya que la afluencia neta de capital nuevo disminuyó y los préstamos y los beneficios reinvertidos ocuparon la primera posición (3). También la composición sectorial se transformó, ya que el comercio y los servicios arrebataron el primer lugar a la industria manufacturera. La vacilación de las inversiones industriales en lo que se refiere al lanzamiento de nuevos proyectos en Hungría se puso mucho más de manifiesto cuando este país no recibió ninguna de las nuevas inversiones del sector automovilístico de los últimos años.

En lo que se refiere a los flujos de salida de capital, se retiró una parte importante de los beneficios, si bien se trata de una partida que no ha crecido de manera espectacular. También el volumen de transacciones de los derechos y las comisiones crecieron junto con los préstamos. Estos costes y las devoluciones de los préstamos empezaron a desempeñar un papel importante en la balanza de pagos. Ambos podrían esconder transacciones financieras y no acuerdos comerciales normales. El papel cada vez más importante de estas transferencias y de la repatriación de beneficios fueron con el tiempo elementos fundamentales que llevaron la balanza de capitales a un saldo negativo. Sin embargo, su papel cada vez más importante demuestra que las filiales húngaras empezaron a obtener beneficios, a tener éxito.

(3) Por desgracia, una importante deficiencia del sistema estadístico distorsiona aún más el panorama. Obtenemos datos de los flujos netos de entrada y de salida de la IDE, es decir, los datos contienen el impacto acumulativo de las inversiones y desinversiones de los dueños de capital no residentes. La cifra bastante baja de 2002 refleja por ello tanto un nivel significativamente más alto de afluencia de IDE como la salida del país de varios cientos de millones de euros de capital, lo que se debió al cierre de empresas en varias actividades que requerían abundante mano de obra.



MONOGRAFICO



Tal y como ilustra el Gráfico 1, varios canales de salida del capital relacionado con la inversión desarrollaron un papel importante en la segunda mitad de los noventa y a principios de la década siguiente. La repatriación de beneficios de las inversiones en cartera fue notable a lo largo de la década de los noventa e incluso antes. La transferencia abierta de beneficios de la IDE se disparó en 1998 y continuó creciendo más lentamente a partir de entonces, mientras que el flujo neto de salida de los pagos por servicios técnicos y empresariales se estabilizó en alrededor de 600 millones de euros al año (4). La salida de IDE hacia el exterior fluctuó. El aumento importante que se produjo en el año 2000 fue el resultado de un acuerdo relativo a una privatización de gran envergadura en Eslovaquia, que incluía a la filial húngara de una gran multinacional.

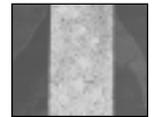
El análisis de la balanza de pagos por cuenta corriente es importante por dos motivos. En primer lugar, porque los cambiantes flujos de inversión y renta reestructuran dicha balanza, lo que requiere asimismo cambios paralelos en otros elementos que la integran. En segundo lugar, porque el cumplimiento de una importante expectativa de los noventa relativa a la IDE ha llegado a su fin: la afluencia neta de IDE ya no

(4) Consideramos que el flujo neto de salida de pagos técnicos es una medida aproximada de las transferencias encubiertas de beneficios. El balance negativo de 600 millones de euros es el resultado de los flujos hacia el interior por valor de 2000 millones de euros y de los excesivos flujos hacia el exterior.

puede ayudar a estabilizar la balanza de pagos. Por el contrario, si consideramos el estancamiento del flujo nominal de entrada de IDE y el creciente flujo de salida de las rentas y los pagos de comisiones relativas a la IDE, el resultado neto de los flujos de capital y de renta podrían ser incluso negativos, tal y como sucedió en el primer trimestre de 2003 (5). Por lo que se refiere al nivel excesivo del flujo hacia el exterior de las comisiones técnicas y empresariales, creemos que la transferencia encubierta de beneficios desempeñó un papel importante, pero el nivel y la intensidad de ésta dependieron sobre todo de las necesidades de las redes empresariales globales. La fijación de los precios de transferencia es una práctica extendida, pero los motivos por los que se realiza pueden ser muy diferentes. La repatriación de beneficios encubiertos solía ser el principal sospechoso, pero en el caso de Hungría esto apenas se sostiene. Las empresas extranjeras más importantes disfrutaron de exoneraciones fiscales de carácter corporativo y estaban interesadas en canalizar los beneficios más bien hacia Hungría que al contrario. De hecho, se observó en muchos casos la transferencia de beneficios a este país cuando las filiales húngaras de varias multinacionales informaron de forma imprevista de los altos márgenes de beneficios que habían obtenido en dicho país. No obstante, los intervalos de los costes de los servicios empresariales y de la devolución de préstamos mostraron continuamente altas cifras, lo que indica una lógica diferente en el trasfondo de estas transacciones.

Volviendo al asunto de la reestructuración de la balanza de pagos por cuenta corriente y del papel cambiante de la IDE, deberíamos comparar en primer lugar los flujos de entrada y de salida. El Gráfico 2 muestra los flujos de renta que provienen del extranjero, así como los niveles de afluencia neta de IDE. Si comparamos este gráfico con el anterior, resulta obvio que en ambos casos los niveles de renta son significativamente

(5) Obviamente, tenemos que ser muy cautos cuando mezclamos cifras de partes diferentes de la balanza de pagos por cuenta corriente. Los flujos de beneficios y pagos provienen de la cuenta corriente, mientras que los flujos de capital proceden de la cuenta financiera. Tienen una naturaleza distinta, pero si nos aproximamos a ellas desde el ángulo de estilo ligeramente mercantilista de la liquidez nacional, podemos compararlas.

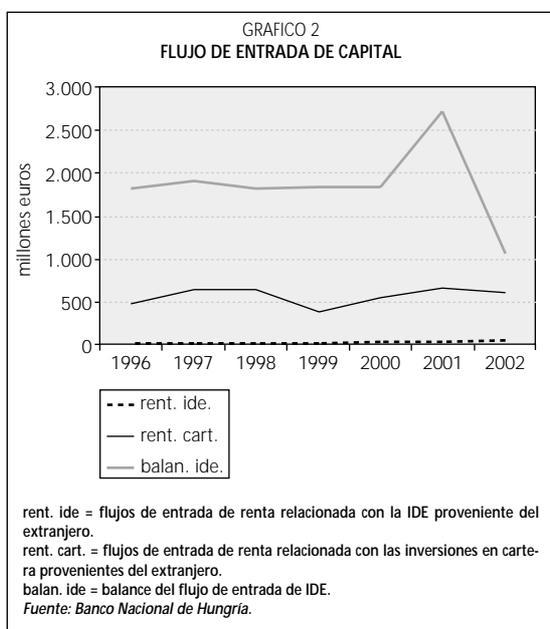


MONOGRAFICO

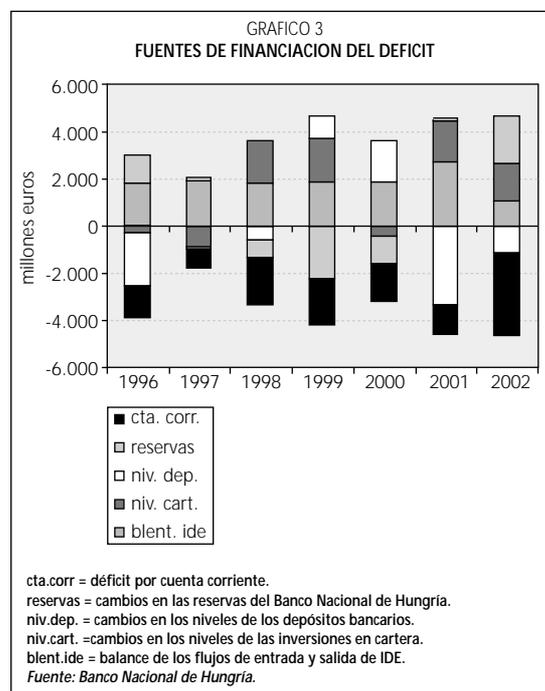
más bajos cuando se dirigen hacia el interior. Por consiguiente, los flujos netos de renta tanto de entrada como de salida son negativos. En el caso de los ingresos relativos a la cartera de valores, el flujo neto de salida es mayor. Sin embargo, hasta finales de los noventa la afluencia neta de IDE, es decir, el balance neto de los flujos de entrada y de salida, mostró un superávit significativo, el cual cubrió de manera suficiente los flujos netos de salida de renta. Según algunas teorías sobre la «trayectoria natural» de la IDE, los crecientes flujos de entrada de renta asumen con el tiempo este papel nivelador. Obviamente, el nivel actual de IDE que mantienen los residentes húngaros en el extranjero no permite altos niveles de transferencias de rentas. Por consiguiente, tendremos que esperar a que se produzcan estas transferencias para que empiecen a desempeñar esta función. Sigue pendiente la cuestión de cómo se puede financiar la brecha que se produce entre los flujos de renta si la afluencia neta de IDE no contribuye a ello.



MONOGRAFICO



El Gráfico 3 muestra la relación entre la balanza de pagos por cuenta corriente y algunas fuentes potenciales de financiación importantes, como son los cambios en el volumen de depósitos y de la cartera de inversiones, las reservas del Banco Nacional de Hungría y el flujo neto de entrada de IDE.



Las barras del Gráfico 3 muestran ante todo que los flujos positivos y negativos eran a grandes rasgos equivalentes todos los años. Esto significa que los elementos investigados se contrarrestaron, en general, mutuamente. El ligero superávit se debe obviamente a factores no incluidos aquí. Sin embargo, también podemos identificar importantes transformaciones en la estructura. En primer lugar, hay un aumento alarmante del déficit por cuenta corriente. La causa de este incremento fue sobre todo el enorme crecimiento en la balanza comercial. Tal y como ya hemos visto, los flujos de renta no cambiaron tan drásticamente. También está claro que el flujo neto de entrada de IDE perdió impulso. Esto resulta todavía más evidente si también consideramos la cifra de 1995 que aparece en el Cuadro 1 o el período completo que va de 1992 a 1996. La tercera observación importante es que tanto el volumen de inversiones en cartera que tienen los residentes extranjeros (sobre todo bonos del Estado húngaro) como el nivel de los depósitos no mostraron tendencias claras a lo largo del tiempo. Cambiaron muy sensiblemente, a veces en la misma dirección, pero la mayoría de las veces en la contraria. Sus transformaciones parece que dependían de las medidas de la política monetaria y de las modificaciones en los mercados financieros mundiales. El cambio de reservas desempeñó de hecho el auténtico papel nivelador. En realidad, esta es su principal finalidad.

Sin embargo, si contamos con un alto déficit por cuenta corriente a largo plazo y consideramos los cambios en el volumen de depósitos y de inversiones en cartera como algo que no está completamente controlado por las políticas nacionales, parece que, sin una afluencia neta masiva de IDE, las reservas del Banco Nacional de Hungría son las que tienen que asumir el papel nivelador. Las conclusiones son claras: las reservas se tienen que mantener a niveles adecuados y se ha de conseguir un alza de la afluencia neta de IDE. Nosotros abordaremos esta última opción. Ésta es una tarea importante también porque el alto nivel actual de IDE en varios sectores de la economía húngara ha hecho que este tipo de inversiones sean la fuente fundamental del desarrollo futuro.

El curso cambiante de los flujos de capital necesita un análisis más pormenorizado. Hay varios posibles determinantes en segundo plano que tienen también una importante relevancia política. Estas transformaciones pueden interpretarse también como el final de la primera fase de las inversiones en Hungría. La nueva etapa se basará en propiedades diferentes y requerirá por ello una importante redefinición de algunos elementos esenciales de la política económica, incluido el fomento de la inversión. En la primera parte identificaremos las características más importantes de la atracción de capital en Hungría en los años noventa y veremos cómo cambiaron y perdieron importancia a finales de la década. En la segunda parte de este estudio se realiza un análisis más minucioso de los flujos de capital relacionados con la IDE. La tercera parte aborda algunos cambios a largo plazo en el potencial de atracción de capital de Hungría y la sección final extrae algunas conclusiones.

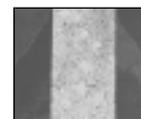
2. El cambio de los factores de atracción de capital

El análisis anterior del cambio de la estructura de los flujos de entrada de IDE y del volumen de este tipo de inversiones en Hungría indica que ha tenido que haber una transformación en el potencial de atracción del país. Las reservas de los factores que servían de incentivo que habían tenido éxito anteriormente se agotaron. El interés de los

inversores se centró en otros objetivos. En estas circunstancias, la capacidad de absorción de capital del país podría también haberse terminado. El declive tanto de la demanda como de la oferta se interpreta aquí como el final de un período de atracción de capital. Para que se reactive la afluencia de capital, es necesario que se determinen y fortalezcan nuevos aspectos que sirvan de gancho. Varios hechos apoyan este argumento.

La privatización ha concluido en Hungría. A finales de los noventa, los inversores interesados en entrar en nuevos mercados o en utilizar mano de obra asequible podían encontrar mejores oportunidades baratas de expandir su capacidad en otras economías en transición. Por ejemplo, en la República Checa, Polonia o Eslovaquia. La fluctuación de los ingresos por la privatización en estos cuatro países muestra una estrecha semejanza con las fluctuaciones en la afluencia de IDE. Esto indica que la privatización fue la principal fuerza impulsora de la IDE en las economías en transición de Europa central. La oferta de privatizaciones se ha agotado también en los otros tres países mencionados, especialmente en la industria. Este proceso, que ha sido un episodio fundamental de la transición a las estructuras de la economía de mercado, ya ha concluido.

Durante los últimos 10 años, tanto los inversores que buscaban mercados como los que perseguían alta rentabilidad pudieron encontrar muchas oportunidades en Europa central para sus activos financieros. De hecho, materializaron estas inversiones y ahora están presentes con un grado suficiente de actividad. El mercado de inversión se saturó en Hungría. Los nuevos inversores no pueden surgir continuamente y sacar a flote la región. El proceso de concentración mundial en varios mercados diezma incluso la cantidad de participantes en el mercado, lo que de este modo limita el número de suministradores de capital potenciales. Por ello, es muy probable que se pueda esperar una mayor expansión e inversiones adicionales, fundamentalmente, de los agentes que ya están presentes en los mercados de Europa central. Además, desempeñarán un papel cada vez más importante las fusiones y adquisiciones. En Hungría, ya se han llevado a cabo varios acuerdos importantes de adquisición entre



MONOGRAFICO

empresas privadas, que no deben confundirse con acuerdos de privatización, que de algún modo también son adquisiciones. Las fusiones y adquisiciones solían ser la principal fuerza impulsora de una IDE que subió como la espuma en todo el mundo durante la segunda mitad de los noventa y fueron las que más se quedaron atrás después del gran revés que recibieron los flujos mundiales de IDE en 2002. Si tenemos en cuenta la caída de dos tercios de los flujos globales de IDE, el nivel bastante estancado de las economías en transición es un resultado bastante bueno.

A la saturación del mercado se unió un aumento de los costes laborales. Entre 1992 y 1998, los salarios reales crecieron más lentamente que la productividad y en algunos años incluso descendieron. En consecuencia, decrecieron los costes laborales unitarios. Entre 1998 y 2000 prácticamente se estancaron, pero entre 2000 y 2002 hubo varias medidas gubernamentales dirigidas a subir los sueldos y el salario mínimo. El resultado fue un crecimiento de, aproximadamente, el 30 por 100 de los salarios reales, mientras que la productividad sólo aumentó un 10 por 100. Por consiguiente, los costes laborales unitarios subieron. En el mismo período, otras economías en transición que competían con Hungría por la IDE registraron un descenso de dichos costes. Por lo tanto, los costes laborales de Hungría pudieron llegar a subir un 40 por 100 en comparación con otros países vecinos, especialmente si a esto también le añadimos el efecto de la continua apreciación en términos reales de la moneda local. Los efectos negativos de esta evolución afectaron sobre todo a los sectores industriales que requieren abundante mano de obra y al turismo, pero también se perjudicó a las inversiones que buscaban alta rentabilidad a partir de un uso intensivo del capital y que tenían la intención de utilizar mano de obra barata y sin cualificar. Sus márgenes también desaparecieron. Los crecientes costes laborales unitarios deterioraron la posición competitiva general del país y no afectaron solamente a las actividades que necesitaban gran cantidad de mano de obra.

Hay que mencionar un cuarto factor importante de atracción, el cual fue muy efectivo en Hungría: los incentivos fiscales y legislativos.

Las largas moratorias fiscales del impuesto de sociedades fueron herramientas importantes, porque crearon de forma efectiva un paraíso fiscal en Hungría. Se puede apreciar realmente su valor en la dimensión global. Los beneficios de la actividad mundial se pueden canalizar hacia lugares con impuestos bajos. Esto era especialmente importante si los inversores tenían previsto hacer más inversiones o reinvertir los beneficios generados en otra parte del mundo en Hungría. Otro instrumento importante fue el establecimiento de zonas de libre comercio industrial, las cuales proporcionaban exenciones aduaneras y fiscales no sólo para las compras operativas, sino también para activos fijos e inversiones, lo que resultaba beneficioso para los costes a largo plazo. Ambos incentivos fueron duramente criticados por la Unión Europea en las negociaciones para la adhesión. Fueron retirados y actualmente no se ha puesto en su lugar ningún otro mecanismo poderoso que sirva como estímulo. Todavía no existe una nueva estructura de incentivos efectiva de acuerdo con los preceptos de la UE.

Debido a los cambios fundamentales en los instrumentos y condiciones de atracción de capital más importantes de Hungría que se han mencionado más arriba, se desarrolló en este país una situación inversora completamente nueva. El declive actual de las inversiones nuevas refleja estos cambios. Las reservas de los instrumentos de atracción que antes habían sido efectivos se agotaron, pero la afluencia de IDE aumentará de nuevo si la economía húngara puede facilitar las condiciones necesarias para las actividades económicas más sofisticadas. La creación de estas condiciones debería ser el objetivo principal de la política económica en el futuro.

3. Flujos de capital relacionados con la IDE

Gran parte de los costes sociales de la transición fueron asumidos por los presupuestos del Estado, que tuvo un déficit primario considerable hasta el último tercio de la década de los noventa. El déficit se financió en parte con los ingresos de la privatización y, por tanto, a través de la IDE, que contribuyó, además, a equilibrar la balanza de



MONOGRAFICO

pagos. Esta situación también cambió. En primer lugar, porque los problemas originados por el agudo déficit presupuestario se habían controlado, aunque reaparecieron en 2002-2003. En segundo lugar, porque la afluencia neta de IDE se ralentizó. No obstante, incluso si no se tiene en cuenta el aspecto presupuestario, lo relativo a la balanza de pagos sigue siendo importante. Más aún, porque varios flujos de capital y de renta cobraron importancia en los últimos años. Entre ellos, es necesario analizar tres que han sido fundamentales. El primero es la repatriación de beneficios, el segundo es la transferencia de costes y préstamos y el tercero es el flujo de salida de IDE.

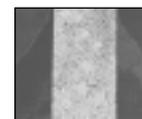
a) Repatriación de beneficios

Los dueños de capital tienen el derecho ilimitado a disponer libremente de sus beneficios después de impuestos. Esta es la regla básica de la economía de mercado, un fundamento de los derechos de la propiedad. Esta regla debería aplicarse equitativamente a los dueños de capital nacional y extranjero. El tratamiento igualitario es también un principio importante de la economía de mercado que también debería aplicarse al derecho a disponer de dichos beneficios. Por ello, limitar el derecho a transferir las ganancias que tienen los dueños extranjeros de capital es una violación de los principios básicos de la economía de mercado. Tales acciones se consideran prohibitivas para las futuras inversiones y su impacto es similar al de la nacionalización. Desde luego que es una tarea importante promover la reinversión de beneficios en Hungría. El sistema tributario actual es de hecho muy eficaz desde este punto de vista. Hasta ahora las mayores repatriaciones de beneficios se produjeron solamente en los casos en que los inversores fundamentalmente institucionales quisieron financiar con estos beneficios los déficit que se habían producido en otra parte de su cartera de valores global. El proceso es bastante diverso puesto que las leyes tributarias húngaras atraen beneficios del extranjero. Sin embargo, se puede constatar el hecho claro de que desde finales de 1990 considerables cantidades de beneficios se han transferido desde Hungría hacia el extranjero.

Nuestra interpretación principal de ello es positiva, las inversiones anteriores funcionan adecuadamente y generan suficientes ganancias.

b) Transferencia de costes y préstamos

Otro reproche que se hace habitualmente a las compañías multinacionales es que utilizan los precios de transferencia y otros instrumentos para eliminar los beneficios o para transferirlos de un lugar a otro. Tanto los préstamos como los servicios empresariales dentro de la propia compañía y los *royalties* se basan habitualmente en la actividad real. Sin embargo, el precio se fija administrativamente y en muchos casos no hay ni suficiente control ni precios de mercado adecuados con los que compararlos. Por ello, los precios se fijan de forma bastante arbitraria, siempre según las necesidades de transferencia de capital o renta. Puede ser bastante inconveniente que los gobiernos locales no tengan una perspectiva general adecuada de los acontecimientos económicos, de los flujos de capital o del funcionamiento de las empresas. La elaboración de la política económica se convierte en algo bastante vago si no se pueden prever de forma adecuada las reacciones de las empresas con respecto a acciones particulares. Este tipo de incertidumbre creciente es una característica de la globalización, así como la movilidad de empresas y negocios. Creemos que muchas de las transacciones empresariales encubiertas que se llevan a cabo utilizando modelos no controlados de costes y préstamos se producen por una amplia variedad de razones empresariales. La repatriación de beneficios para evadir impuestos es sólo una de ellas. La especulación parece mucho más importante. De hecho, los flujos de capital especulativo son a veces mayores que las transferencias de beneficios y son por ello verdaderamente peligrosos. Tales trucos especulativos son menos probables en el caso de la IDE, ya que los activos fijos son por definición mucho menos flexibles y convertibles. Un buen ejemplo de la falsa sospecha de que se producen transferencias de beneficios detrás de las transacciones de costes y préstamos es el de Hungría. Ha habido una fluctuación significativa en estas transferencias durante los últimos cinco años, a pesar de la relativa estabilidad del régimen



MONOGRAFICO

fiscal, del tipo de cambio y de la economía húngara en su conjunto. Los motivos para los movimientos de capital son las necesidades financieras de toda la red corporativa global.

c) *Flujo de salida de IDE*

Los flujos de salida de la IDE de Hungría tienen también un efecto negativo en la balanza de pagos. Sin embargo, la IDE hacia el exterior es considerada habitualmente como un rasgo positivo de la economía húngara. La expansión internacional de las empresas con sede en Hungría está muy de acuerdo con los principales conceptos políticos y de hecho es también necesaria desde el punto de vista empresarial. Hay un cierto debate entre los analistas sobre el verdadero origen de las multinacionales húngaras. ¿Son grandes inversores como la compañía petrolera *Mol*, la empresa de telecomunicaciones *Matáv* o la caja de ahorros *Otp* organizaciones húngaras o más bien filiales de otras multinacionales? En realidad, existe propiedad extranjera en el caso de estas tres empresas. También hay algunas empresas manufactureras que tienen filiales en el extranjero. La cuestión es importante por varios aspectos. Uno de ellos es el de la política económica, ya que los analistas consideran más probable que las empresas auténticamente húngaras respondan más positivamente a las políticas que otras. Otro aspecto es el origen del capital invertido en el extranjero. Si las compañías húngaras invierten, lo más probable es que usen dinero que han recaudado, fundamentalmente, aunque no necesariamente, en Hungría. Por otro lado, es probable que las filiales extranjeras utilicen dinero que proviene de la empresa madre. Por ello, no retiran dinero de las inversiones locales en Hungría. Pero incluso si es dinero húngaro el que se invierte en el extranjero, la expansión internacional, el hecho de convertirse en una multinacional, es quizá el elemento más importante e inevitable de la estrategia competitiva de estas compañías. Tienen que aumentar su tamaño para enfrentarse a los desafíos de las empresas más grandes. De no ser así, podrían ser desplazadas incluso del mercado interior.

4. Cierre de empresas y proyectos de inversión fallidos

Las transformaciones en los flujos de capital actuales muestran un cambio en el entorno de inversión en Hungría. Hay varios casos de cierres y proyectos de inversión fallidos que también aportan información útil sobre lo que ha cambiado en Hungría. Los cierres más importantes del año pasado fueron los de *IBM*, *Flextronics* y *Marc Shoe*, que se trasladaron a China. Los dos proyectos de inversión que fracasaron se produjeron en el sector automovilístico: *Volkswagen* se estableció en Alemania del Este y *Peugeot* en Eslovaquia en lugar de Hungría. Un análisis minucioso de estos casos pone de relieve las razones principales y el tamaño y la naturaleza de los problemas. Vamos a examinar tres factores: el cambio en las ventajas competitivas derivadas de la ubicación; la oferta insuficiente de factores de producción decisivos; y el deterioro de la imagen del país.

a) *Cambio en las ventajas competitivas derivadas de la ubicación*

Ultimamente, existe una tendencia general a cerrar instalaciones de la industria electrónica, textil y del vestido. México experimentó una ola de cierres similar el año pasado. Las empresas se trasladaron de este país a China, exactamente igual que en el caso de Hungría. Las actividades que sufrieron la desinversión se basaban en el uso temporal de mano de obra barata y no cualificada. La utilización y la duración de la inversión dependía únicamente de estos factores de producción y de las condiciones actuales del mercado mundial. Este es un tipo particular de inversiones que buscan la rentabilidad. No hay indicios de que otros tipos de inversiones estén abandonando masivamente Hungría o México. En el caso de este país europeo, este cambio se desencadenó por el aumento sostenido de los costes laborales unitarios, tal y como ya se ha explicado más arriba, y por la aparición de China como nuevo objetivo de inversiones de bajo coste. Este traslado no debería considerarse un fracaso en ninguno de los dos casos, ya que los inversores no tenían la intención



MONOGRAFICO

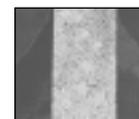
de quedarse a largo plazo. Esto es bastante obvio, porque no desarrollaron vínculos con los proveedores locales. Su actividad en Hungría fue breve, pero provechosa para ambas partes. Hungría se benefició del empleo de varios miles de trabajadores sin cualificación, una gran ayuda en tiempos en los que el paro era elevado. Además, los inversores contribuyeron a los presupuestos del Estado como contribuyentes netos de impuestos, a pesar de las exenciones fiscales de las que disfrutaban. Los gobiernos húngaros tampoco fracasaron realmente cuando no pudieron aumentar la integración de las inversiones en la economía local o mantenerlas a más largo plazo. Esto no estaba previsto en los cálculos de inversión originales y estaba bastante en contra de ello, ya que se perdía flexibilidad por la acumulación de costes irrecuperables. Hasta cierto punto, hubo una especie de beneficio indirecto, ya que al menos los empleados aprendieron de esta experiencia. La marcha de estos inversores de Hungría era predecible. El fin del período de transición y la aproximación de la entrada en la UE implicaron un aumento de los salarios reales, lo que era una mala noticia para las actividades que requerían un uso intensivo de la mano de obra. La apertura de grandes países asiáticos con bajos costes invitó además al traslado de estas actividades a otros lugares. De alguna forma, puede considerarse como un primer paso hacia la mejora de las capacidades de la IDE en Hungría. El siguiente paso sería un aumento del volumen de inversiones que emplean mano de obra cualificada. Por otro lado, Hungría todavía tiene notables reservas de mano de obra sin cualificar. Sigue siendo una tarea difícil formar o encontrar un empleo para este colectivo de trabajadores.

b) Oferta insuficiente de factores de producción decisivos

También fue una experiencia bastante impactante para los húngaros el que la demanda de oportunidades de inversión en Europa central, que se encontraba en retroceso, prefiriera lugares distintos a Hungría. De hecho, el país no disfrutó de ningún proyecto de inversión a gran escala en los últimos cinco años. Incluso las inversiones de pri-

mer establecimiento, que no tenían ninguna relación con las privatizaciones, se realizaron en otras partes. La ausencia de inversiones a largo plazo durante este período no puede explicarse por los cambios de las condiciones a corto plazo. Las transformaciones en la estructura de los costes y los problemas del tipo de cambio no son razones suficientes para ello. La competitividad a largo plazo de la atracción de capital también se debilitó. Un aspecto que explica esto fue el agotamiento de la oferta de mano de obra cualificada en los principales destinos de la IDE en Hungría. La importación de fuerza laboral de Eslovaquia no podía ser una solución duradera, ya que era mejor contratar a esta mano de obra en su país de origen. *Peugeot* prefirió hacer las inversiones necesarias allí. Todas las posibles maneras de eliminar este obstáculo fracasaron. La inmigración hacia el país no aumentó, la formación de los trabajadores no cualificados no produjo resultados rápidos y el desarrollo de las infraestructuras (autopistas principalmente) fue muy lento y no enlazó reservas adicionales de mano de obra con el núcleo receptor de la IDE en Hungría.

Otra experiencia decepcionante, que resultó ser un factor significativo, fue la falta de proveedores locales competitivos. Es una valiosa ventaja para un país el contar con empresas que tienen antecedentes de fuerte producción en el mercado interior, un tamaño considerable y experiencia en cooperación. Por varios motivos esta clase media de las empresas húngaras desapareció en el proceso de transición. Las firmas locales son todavía débiles e inexpertas y muchas veces sus capacidades técnicas no se ajustan a las necesidades modernas de producción a gran escala. También su situación financiera es demasiado débil. Todas estas deficiencias suponen un aumento del riesgo para las multinacionales. Por ello, no es sorprendente que el desarrollo de vínculos locales fuera un proceso lento y problemático incluso en aquellos casos en los que, por ejemplo, la legislación local obligaba de manera contundente a los inversores extranjeros a promover la creación de dichos lazos de cooperación. La existencia de redes de proveedores apropiadas en el sector automovilístico de Eslovaquia podría haber influido en la decisión de *Peugeot* de trasladarse



MONOGRAFICO

allí. Las compañías de este país ganaron suficiente experiencia en cooperación con *Volkswagen*.

c) *El deterioro de la imagen del país*

El tercer problema es la imagen de Hungría, que se deterioró durante los últimos años. Hungría tuvo una imagen muy favorable durante los noventa, ya que el país era considerado un precursor y pionero del proceso de transición en Europa central. Esta imagen estaba muy unida al cambio de sistema político y, después de que éste terminara, quedaban pocos estímulos para permanecer en el centro del interés internacional. Otros países podían vincular su imagen internacional a productos y servicios importantes, a un producto estrella que tuviera fama internacional. Hungría no destacó por este tipo de productos. Muy al contrario, la estructura económica cambió mucho en dirección a la producción de componentes. La imagen positiva del país se difuminó y se deterioró porque los gobiernos húngaros prestaron poca atención a la labor de mantener a los inversores a raya y se concentraron en atraer, más y más, nuevas inversiones. En consecuencia, muchos de los problemas mencionados no mejoraron con el tiempo. Esto afectó a los inversores negativamente y, debido a su insatisfacción, también los nuevos inversores potenciales recibieron señales desalentadoras desde Hungría. A este problema estrictamente político se unió la retórica contraria a la IDE durante la última campaña electoral, lo que también contrarió a muchos inversores. La negociación para la adhesión a la UE, que se prolongó bastante, sobre la retirada con carácter retroactivo de exenciones fiscales que ya habían sido concedidas también desanimó a los inversores y puso en duda la imagen previa de Hungría como un país partidario seguro y firme de las inversiones internacionales. Estos cambios a largo y a más corto plazo en la imagen de Hungría también deterioraron el potencial de atracción de IDE del país.

papel predominante de la IDE. El primer período del modelo de modernización basado en la IDE concluyó. Hungría se integró en la división internacional del trabajo a un nivel que se correspondía con las capacidades humanas y de infraestructura técnica disponibles en el país. En algunos aspectos, las reservas no se utilizaron completamente. Por ejemplo, quedan disponibles habilidades y experiencias de ingeniería. Además, el reparto desigual de las inversiones entre las regiones dejó intactos factores de producción de calidad similar en muchas zonas del país. Parece también que, sin embargo, dada la capacidad de absorción (más bien saturación) del país, la creciente competitividad de los países vecinos y de otras regiones y el descenso general de la IDE, no se puede esperar en el futuro un cambio fundamental en el modelo y la extensión actual de este tipo de inversiones. Por ello, el verdadero desafío consiste en abrir nuevas oportunidades y en crear las bases de un nivel nuevo y más alto de integración del país en el sistema de división internacional del trabajo.

Existen importantes requisitos políticos para poder alcanzar este nuevo *status*, que deberían constituir el trasfondo del plan nacional de desarrollo. Por desgracia, hoy en día este plan todavía se centra en cuestiones que, en gran medida, apoyan el modelo actual. Carece de visión de futuro. Para potenciar el papel de Hungría en la división internacional del trabajo se necesita sobre todo una oferta regular de capital humano adecuadamente formado. Debería reorganizarse todo el sistema educativo y sanitario, ya que su actuación ha empeorado durante todo el período de transición. De hecho, estuvieron completamente desatendidos. En consecuencia, la cantidad y la calidad de la fuerza del trabajo a la que se tenía acceso empeoró drásticamente. La nueva fase de desarrollo requiere mano de obra cualificada, flexible, creativa y con una preparación adecuada en el ámbito de la informática, así como con experiencia en otras ciencias. El sistema educativo produce actualmente trabajadores manuales y de oficina orientados a la teoría, demasiado especializados e inflexibles. Todavía es un problema lograr un nivel adecuado de conocimiento de lenguas extranjeras, aunque ha habido algunas mejoras en este campo.

5. Conclusiones políticas

Hungría optó por una nueva trayectoria de desarrollo en los noventa, la cual estaba marcada por el



MONOGRAFICO

La situación actual de los servicios de salud pública es trágica. Amenazan con venirse abajo, lo que hace problemática incluso la simple conservación de los estándares de salud de la fuerza laboral. El deterioro del estado de salud (por ejemplo, la tasa de mortalidad de los hombres adultos es, excepcionalmente, alta) es también una consecuencia de las durísimas condiciones laborales. La agitación política llevó al derrumbe del sistema sindical en Hungría, por lo que no existe una protección efectiva de los derechos de los trabajadores. Esto ha producido el deterioro general de las condiciones laborales y una continua sobrecarga de los empleados por parte de todos los agentes económicos, tanto nacionales como extranjeros. De hecho, las débiles organizaciones de los trabajadores fueron también un importante elemento de atracción de capital. Se pueden observar tendencias similares en muchos otros países, pero, no obstante, esto supone una importante contribución al declive del estado de salud de la población activa. Establecer un marco estable para el suministro de capital humano es el aspecto más importante del desarrollo futuro.

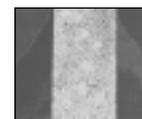
Es también esencial crear productos estrella nacionales. Hubo algunos intentos en esta dirección, pero todos fracasaron, sobre todo por la falta de apoyo financiero suficiente. Se organizaron campañas para promocionar los productos alimenticios húngaros en muchos países, las cuales tuvieron un éxito limitado. El sector de la alimentación estaba en general en seria desventaja por las prácticas de subvención masiva de la Unión Europea. Ahora, después de incorporarse a la Europa comunitaria, esta situación podría cambiar con el tiempo, aunque la UE sigue protegiendo celosamente a los productores actuales. Durante más de siete años no habrá un trato igualitario de los nuevos miembros con respecto a los presentes en lo que se refiere a la producción agrícola y alimentaria. A pesar de todo y por lo que se refiere a las dotaciones iniciales nacionales, el país está preparado para ser un productor de alimentos importante y eficiente de la Unión Europea.

Otro punto fuerte a nivel nacional, que se podría utilizar como núcleo del desarrollo posterior, es la informática, que tradicionalmente ha

sido un campo de la ciencia y de los negocios con bastante éxito en Hungría. Fue una de las pocas disciplinas que fue promocionada con éxito por los sucesivos gobiernos. Ya durante la década de los ochenta, se lanzó un programa importante para proporcionar incluso a las escuelas elementales ordenadores personales, posteriormente dotados con acceso a Internet. En consecuencia, el país ya tiene tradición en la educación en esta materia, lo que además produjo avances en las ciencias informáticas y en las aplicaciones empresariales. Este sector, y en especial el desarrollo de *software*, puede ser otro aspecto central del desarrollo futuro. La posición bastante fuerte de la informática en la educación también ofrece un prometedor punto de partida para iniciar una revisión general del sistema educativo para que se oriente al futuro.

Hay una serie de problemas que necesitan una rápida actuación del gobierno. Se necesita restablecer la capacidad de atracción del país. Esto se puede hacer innovando a la hora de aplicar nuevas medidas incentivadoras en lugar de seguir con las que se tuvieron que eliminar. Puesto que Hungría siempre gustó de ser un socio justo y fiable y nunca quiso contradecir la letra y el espíritu de los acuerdos, será muy difícil encontrar oportunidades para ofrecer beneficios extras a los inversores, especialmente de carácter financiero. Por otro lado, el caso de Irlanda demuestra que la UE toleró el uso de instrumentos de atracción no autorizados durante algún tiempo y que, cuando estos fueron suprimidos, los nuevos mecanismos ya estaban listos para ser introducidos. Por consiguiente, una estructura de incentivos flexible e innovadora puede proporcionar todavía importantes ventajas en distintas áreas. Por desgracia, hasta ahora no hay indicios de que se vayan a producir este tipo de innovaciones.

Sería también necesario el apoyo más decidido a los emprendedores nacionales para potenciar los efectos indirectos de la IDE en el país. Las empresas locales tienen que crecer y desarrollarse hasta lograr el tamaño, la competencia tecnológica y la fortaleza financiera que les dé una oportunidad de estar en contacto constante con las multinacionales. La extensión de los efectos indirectos debería mejorarse también a nivel



MONOGRAFICO

regional. Un instrumento importante para limitar las desigualdades entre zonas distintas es el desarrollo de infraestructuras. La construcción de autopistas desempeñó un importante papel en la atracción de inversiones. De este modo, podrían ponerse a disposición de las nuevas inversiones importantes reservas de mano de obra bien formada de las áreas rurales.

Todas las propuestas políticas ambiciosas que se enumeran más arriba requieren inversiones considerables. Hungría no puede recaudar todo ese dinero. El ritmo de la modernización depende de manera esencial de dos factores. El primero es la acumulación de capital nacional. Esta función fue también débil durante los últimos años, dado que el aplazamiento del consumo se llevó muchos de los ingresos, también en el caso de los emprendedores húngaros. Todavía ahora, el horizonte de decisión de los empresarios húngaros no es de más de 2-3 años. Esto también es el resultado del alto nivel de incertidumbre todavía presente. Podemos esperar que las perspectivas mejoren y que la incertidumbre descienda con el tiempo. Otra fuente potencial de inversiones son los fondos comunitarios. La UE fue bastante parca a la hora de ofrecer financiación para el proceso de modernización de los nuevos Estados miembros.

La adhesión de España, Portugal, Grecia e Irlanda fue apoyada con transferencias de financiación de mayor magnitud que la entrada de las economías en transición. No obstante, más vale poco que nada y cuando ya hayan accedido a la UE como miembros de pleno derecho, los recién llegados podrán negociar en una posición mucho mejor el siguiente presupuesto comunitario, que comienza en 2007. Los fondos de la UE podrían ser la piedra angular del proyecto de desarrollo nacional descrito más arriba.

Bibliografía

1. ANTALÓCZY, K. – SASS, M. (2000): Greenfield FDI in Hungary: is it better, than privatization-related FDI? mimeo.
2. ANTALÓCZY, K. – SASS, M. (2003): Befektetésösztönzés és Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz (El fomento de la IDE y la incorporación de Hungría a la Unión Europea) *Külgazdaság*, número del 4 de abril
3. DUNNING, J. H. (1993): *Multinational Enterprises and the Global Economy* (Workingham: Eddison-wesley).
4. ELTETŐ, Andrea (1998): *Economic Policy Background to Foreign Direct Investment in Hungary*. The Vienna Institute for Comparative Economic Studies, *Research Report*, número 244, abril 1998.



MONOGRAFICO