



El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR en los años 1990: características, determinantes e impactos

Proyecto de investigación coordinado por: Daniel Chudnovsky (CENIT)*

I. INTRODUCCIÓN

El MERCOSUR, y en particular Argentina y Brasil -que están entre los cuatro países en desarrollo que más inversión extranjera directa (IED) han recibido entre 1994 y 1999- ha sido uno de los principales polos de atracción para los inversores externos en los años 1990. El ingreso de IED se concibió, especialmente en Argentina y Brasil, como un aporte fundamental para el éxito de los programas de reforma estructural, tanto por su contribución al financiamiento del balance de pagos como por su capacidad de favorecer la modernización tecnológica y la mejora de la competitividad de las economías de la región. Los esperados flujos de IED efectivamente arribaron en volúmenes substanciales a la región. El MERCOSUR, al que ingresaban anualmente, en promedio, poco menos de US\$ 1600 millones de IED en 1984-1989, ha recibido más de US\$ 40 mil millones, entre 1997 y 1999. Como proporción de los flujos mundiales, la participación del MERCOSUR ha aumentado de 1,4 a 5,9 por ciento en el mismo período. Por ende, la presencia de las empresas transnacionales (ET) ha crecido de forma sustancial en los cuatro países del MERCOSUR, cuyas economías, y en particular las de Argentina y Brasil, se encuentran entre las más "transnacionalizadas" del mundo, considerando la participación de las filiales de ET en las estructuras de ventas y comercio exterior.

*Participan:

(CENIT) Centro de Investigaciones para la Transformación (Argentina)

(CADEP) Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya (Paraguay)

(DE/FCS) Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay)

(IE/UNICAMP) Instituto de Economía, Universidade Estadual de Campinas (Brasil)

II. LOS FACTORES DE ATRACCIÓN

¿Cuáles han sido los principales factores de atracción para el masivo ingreso de IED? El determinante básico ha sido, al igual que en la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), el mercado interno y sus perspectivas de crecimiento, ahora ampliados a escala regional en el MERCOSUR, proceso cuya incidencia en la atracción de IED ha sido mayor cuanto menor es el tamaño del mercado doméstico del país receptor. El mercado interno ha sido un factor decisivo no sólo en los servicios- que han atraído los mayores flujos de IED en los años 1990-, sino también en el grueso de la industria manufacturera. Así, predominan las estrategias de tipo *market seeking*, las cuales sólo en algunos sectores manufactureros vienen acompañadas de flujos de exportaciones relativamente significativos, aunque fuertemente orientados hacia el MERCOSUR.

Únicamente en Brasil -y allí sólo en algunos casos específicos- las ET buscan en el MERCOSUR activos estratégicos que sean importantes para el posicionamiento competitivo global de la corporación. Por el contrario, si hay un componente de *strategic asset seeking* en las inversiones de las ET el mismo se vincula casi siempre con las operaciones de fusiones y adquisiciones en donde se busca acceder a la posición de mercado de las firmas que son compradas. Por otro lado, sólo en Uruguay las inversiones *resource seeking*, con fuerte orientación exportadora, alcanzan un papel preponderante dentro de la IED reciente.

Estos factores de atracción estructurales han sido acompañados por una actitud claramente "pro-IED" de parte de los gobiernos de los países de la región. Así, además de haberse avanzado fuertemente en la desregulación de la IED, se ha observado una competencia dentro de la región por atraer inversiones, competencia que en algunos casos se basa en el uso de incentivos. Esas competencias vía incentivos se han observado más abiertamente en Brasil (con las "guerras fiscales" entre estados) y han sido especialmente visibles en el sector automotriz, pero la ausencia de disciplinas la ha ido extendiendo gradualmente al resto de los países del MERCOSUR y en particular a la Argentina. Por otro lado, en el diseño de los incentivos para atraer inversiones se ha privilegiado la generación de empleos directos y, en ciertos casos, el aumento de las exportaciones, omitiéndose casi siempre la búsqueda de otros objetivos (*linkages* con proveedores, realización de actividades de innovación, capacitación de recursos humanos, etc.). Además, si bien algunos regímenes sectoriales pueden no haber sido redundantes (por ejemplo, la minería en Argentina), en otros casos, y especialmente cuando se trata de operaciones de inversión ya decididas para el MERCOSUR que son disputadas por estados o provincias de Argentina y/o Brasil, ha habido claramente un traslado de rentas hacia los inversores extranjeros.

III. LAS ESTRATEGIAS EMPRESARIALES Y EL IMPACTO DE LAS INVERSIONES

El actual boom de IED en el MERCOSUR se da en un contexto muy diferente del de la ISI, cuando las ET se convirtieron en actores protagónicos del avance del proceso de industrialización en la región,

especialmente en Argentina y Brasil. En el plano internacional, los años 1990 han visto el despliegue de la globalización, caracterizada por un fuerte crecimiento de los flujos transfronterizos de capitales y mercancías. En el plano regional, en lugar del régimen de política económica típico de la ISI, las economías del MERCOSUR se encuentran sustancialmente liberalizadas y desreguladas.

Sin embargo, tanto los factores de atracción de la IED como las estrategias y comportamientos de las ET en el MERCOSUR generan una impresión de *déjà vu*. En tanto la lógica de movimiento y el desempeño de las ET son distintos a los que se observaban en la ISI, los cambios observados no son tan radicales. En ese contexto, el impacto de la IED no parece ser tan positivo como lo sugiere la mayor parte de la literatura recibida.

Aunque el predominio de estrategias *market seeking* introduce un elemento de continuidad con la ISI, dichas estrategias, además de desplegarse crecientemente a nivel MERCOSUR, se combinan con medidas "pro-eficiencia" necesarias para que las filiales de las ET puedan competir en economías más abiertas. Si bien este tipo de modalidad se materializa en muchos casos a través de lo que la literatura recibida denomina como estrategias *efficiency seeking* (con filiales "racionalizadas" para explotar en mayor medida las economías de especialización y escala), estas últimas toman un carácter asimétrico: las filiales del MERCOSUR producen para el mercado interno y, en alguna medida, para el regional (incluyendo el resto de América Latina) e incorporan insumos y, muchas veces también bienes finales, importados desde los países avanzados (en esquemas que tienen un fuerte componente de comercio intrafirma). Así, las ganancias de productividad que deberían surgir de esta redefinición de los patrones operativos de las ET todavía no se han traducido en un aumento significativo de las exportaciones y, menos aún, de las destinadas a países de extra-zona.

En este contexto, ¿se han cumplido las expectativas favorables respecto del ingreso de IED en el MERCOSUR? Las investigaciones sobre las cuales se basa este trabajo han cubierto una porción sustantiva de las cuestiones involucradas en el análisis del impacto de la IED, respecto de las cuales se han extraído las siguientes conclusiones básicas:

i) Los crecientes flujos de IED han contribuido a solventar el grueso de las necesidades de financiamiento externas en los países de la región y han exhibido una volatilidad menor que las inversiones de cartera. Por ende, la IED es un elemento central del funcionamiento del actual esquema de política macroeconómica. No obstante, el aumento de los flujos de IED ha venido acompañado, naturalmente, por mayores remisiones de dividendos. Así, el impacto positivo sobre el balance de pagos se diluye (en el caso argentino, considerando el conjunto de las operaciones de las ET, se lo estima casi nulo). Al mismo tiempo, se plantean serios problemas a futuro, en tanto la sustentabilidad del ritmo de ingreso de IED no está garantizada en la actual coyuntura macroeconómica, a la vez que las mayores remisiones de dividendos pasan a constituir un elemento estructural para el funcionamiento de las economías de la región.

ii) Las ET no parecen hacer una contribución mayor que las firmas de capital nacional al aumento de las exportaciones de los países de la

región, aunque sí exhiben una propensión a importar superior a la de las empresas locales. Tampoco han contribuido a expandir el acceso a nuevos mercados (de hecho se encuentran más orientadas al MERCOSUR que las firmas de capital nacional).

De todos modos, cabe destacar que la distribución de la IED y los patrones de comercio de las ET reflejan las diferencias estructurales entre los países del MERCOSUR. Así, claramente Brasil aparece como el país que atrae más IED hacia sectores con procesos tecno-productivos complejos, a la vez que las ET contribuyen al *upgrade* de la canasta exportadora del país. Sin embargo, la operatoria de las filiales refleja un patrón de especialización en donde se exporta el grueso de los bienes de mayor valor agregado y/o sofisticación tecnológica al MERCOSUR -y al resto de América Latina-, en tanto que se importan esos mismos tipos de bienes -como partes y piezas, bienes de capital, insumos o bienes finales- desde los países industrializados. La balanza comercial de las filiales de las ET en Brasil -y también en Argentina y en menor medida en Uruguay- muestra entonces superávit con el MERCOSUR pero déficit -concentrado en las actividades más complejas- con los países desarrollados, a los cuales se siguen exportando esencialmente -y esto es más notorio en Argentina y Uruguay- *commodities* agroindustriales y minerales.

iii) El fuerte aumento de los flujos de IED no se ha reflejado en un incremento paralelo de las tasas de inversión en las economías de la región. En parte, esto refleja el hecho de que buena parte de la IED ha entrado bajo la forma de fusiones y adquisiciones. Asimismo, también se estaría evidenciando que las firmas de capital nacional no han respondido con nuevas inversiones para responder a la creciente competencia de las ET (que, en este caso, se adicionaría a las mayores presiones que supone pasar a operar en economías más abiertas al comercio internacional).

En suma, los hallazgos de la investigación indican que la contribución de la IED al desarrollo económico de los países del MERCOSUR es más limitada que la que sugiere la literatura recibida. Asimismo, si bien no se han examinado otros temas muy significativos relativos al impacto de la IED, vale la pena señalar que la evidencia recogida en estudios previos sobre el MERCOSUR sugiere que los *spillovers* positivos o la generación de *linkages* con los agentes e instituciones locales habrían sido relativamente débiles. De todos modos, es necesario continuar con los estudios sobre estos temas, así como profundizar sobre los resultados de las investigaciones aquí presentadas.

IV. IMPLICANCIAS DE POLÍTICA

¿Cuáles son las posibles explicaciones para los hallazgos expuestos? Esquemáticamente, podemos distinguir tres (de las cuales surgen sendas recomendaciones de política):

i) El *boom* de la IED es un fenómeno aún muy reciente como para que sus frutos sean visibles. El pasaje del tiempo, la preservación de la estabilidad macroeconómica e institucional, la expansión del mercado y el mantenimiento de un esquema de políticas económicas *market friendly* -incluyendo un progresivo aumento del nivel de apertura del

MERCOSUR- llevarán a que gradualmente los impactos positivos de la IED se materialicen, a la vez que garantizarán la continuidad del ingreso de nueva IED.

ii) La debilidad de los impactos positivos de la IED es nada más que una confirmación adicional al hecho de que la globalización es un fenómeno negativo para los países en desarrollo, que se integran inevitablemente de forma asimétrica y subordinada a la economía mundial. Por tanto, la solución sería rechazar la globalización, volviendo a cerrar las economías locales y limitando severamente el papel de las ET.

iii) Son esencialmente los problemas estructurales de las economías receptoras -que la IED de por sí contribuye sólo marginalmente a resolver- los que están detrás de la aún magra contribución positiva del *boom* de IED en el MERCOSUR. Siendo esta la explicación a la cual adhieren los autores de este trabajo, vale la pena explorar con más detalle su lógica y consecuencias.

La capacidad de atraer IED debe ser tomada, en sí misma, como un activo valioso que poseen los países del MERCOSUR. En las actuales condiciones de funcionamiento de las economías de la región, parece difícil que se pueda avanzar sostenidamente en el proceso de desarrollo sin que la IED siga fluyendo hacia nuestros países. De hecho, seguir atrayendo significativos flujos de IED es incluso una condición *sine qua non* para compensar el déficit con el cual operan las filiales de ET ya instaladas en la región.

Sin embargo, no se debería asumir, como hemos visto, que la IED necesariamente aportará las contribuciones positivas que sugiere la mayor parte de la literatura recibida. Para ello hacen falta, a nuestro juicio, no sólo aguardar al paso del tiempo y la consolidación de las reformas -aunque ello eventualmente vaya generando resultados positivos-, sino también la introducción de algunas políticas específicas, que tiendan tanto a superar las deficiencias de los países receptores como a estimular a las propias ET para que modifiquen las estrategias y comportamientos de sus filiales en la región.

En el primer plano, se debe operar mejorando las condiciones de competencia para las firmas locales. Políticas tendientes a mejorar el acceso al financiamiento, estimular el uso de recursos humanos calificados, apoyar las actividades de exportación y contribuir al mejoramiento de las capacidades tecnológicas, productivas y organizacionales de las empresas de capital nacional -y en particular de las PyMEs-, incrementarán las posibilidades que tienen estas últimas para absorber los posibles derrames de las ET -tanto como proveedoras o clientes e incluso como competidoras-, así como para responder "ofensivamente" -por medio de nuevas inversiones y acciones de modernización tecnológica- al desafío competitivo que plantea la apertura y la presencia de las filiales extranjeras.

En cuanto a las políticas hacia la IED, sin adoptar normativas que violen el "tratamiento nacional" que actualmente se otorga a las ET, y manteniéndose dentro de los límites de las políticas "OMC-compatibles", es posible avanzar en el diseño de iniciativas que favorezcan las inversiones *greenfield* o de ampliación de capacidad, así como las de fuerte contenido exportador y/o generadoras de derrames importantes para la economía local. Atraer inversiones que puedan mejorar el perfil productivo y exportador de los países de la

región, en particular en áreas vinculadas con la llamada "nueva economía", es otro objetivo deseable. Asimismo, se debe estimular a las ET a que amplíen los *linkages* que mantienen sus filiales con los agentes locales. De esa forma, se debería entrar en una fase donde se privilegie la calidad y no sólo la cantidad de IED.

La introducción de este nuevo enfoque hacia la IED debería coordinarse a nivel del MERCOSUR en su conjunto. En principio, cuatro ámbitos surgen como importantes en este sentido: i) armonización de las políticas de incentivos y atracción de IED de modo de generar externalidades y no dar lugar a *bidding wars* que terminen dilapidando recursos públicos a favor de las ET; ii) cooperación en el área de políticas de competencia, siguiendo el ejemplo de la Unión Europea, y considerando que el creciente peso de las ET en las economías de la región -que muchas veces se traduce en aumentos en los niveles de concentración en ciertos mercados- puede traer aparejados efectos asignativos y de bienestar negativos; iii) diseño e implementación coordinada de políticas sectoriales u horizontales dirigidas a mejorar la contribución de la IED según los objetivos mencionados más arriba; iv) acciones conjuntas para atraer inversiones de calidad según lo expresado en el párrafo anterior.

Estas sugerencias no agotan la agenda de políticas hacia las ET, que incluye también áreas sensibles como empleo o medio ambiente. *Last but not least*, además de vincularse con las ET en tanto proveedoras o asociadas -fenómeno este último relativamente poco frecuente en el MERCOSUR en los años 1990-, el fortalecimiento de las firmas nacionales también debería ocupar un papel estratégico en el proceso de desarrollo de las economías de la región. En este sentido, las iniciativas dirigidas a impulsar los incipientes procesos de transnacionalización de algunas firmas argentinas y brasileñas, que se despliegan de modo intenso sobre el MERCOSUR, deberían ser parte de una agenda "pro-desarrollo" en los países de la región.

* Este Brief fue elaborado por Daniel Chudnovsky y Andrés López.

Este Proyecto contó con la participación de:

Andrés López - CENIT, Fernando Masi - CADEP, Mariano Laplane, Fernando Sarti, Célio Hiratuka y Rodrigo Sabbatini - IE/UNICAMP, Gustavo Bittencourt, Rosario Domingo - DE/FCS,



OEA



La documentación completa de este proyecto se encuentra disponible en: www.redmercosur.org.uy



Oficina de Coordinación: Zelmar Michelini 1220 Montevideo - Uruguay
Tel.: (598-2) 903.3286 Ext. 16, Fax: (598-2) 902.1127, e-mail redmsur@adinet.com.uy