

1. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL MERCOSUR: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

DANIEL CHUDNOVSKY Y ANDRÉS LÓPEZ¹

I. INTRODUCCIÓN

El fuerte aumento de los flujos mundiales de inversión extranjera directa (IED) (de U\$S 115.000 en 1984-1989 a cerca de U\$S 500.000 millones entre 1994 y 1999 —medidos en valores corrientes—) es uno de los aspectos centrales del fenómeno de la globalización. Si bien los países en desarrollo (PED) han incrementado su participación como receptores de IED (de 19 a más de 30% entre los períodos mencionados antes), sólo un puñado de ellos ha absorbido el grueso de esos flujos. De hecho, cuatro países explican casi el 50% de toda la IED recibida por los PED entre 1994 y 1999. Dos de ellas son Argentina y Brasil²; entre ambas absorben más del 16% de la IED dirigida a los PED en el período mencionado. Este sólo hecho ya justificaría la importancia de tomar a dichos países como estudios de caso para analizar los determinantes y características de la IED arribada a la región en los años 1990. Asimismo, considerando que ambos países, junto con Paraguay y Uruguay, forman parte de uno de los procesos de integración regional más importantes entre los iniciados en la década pasada, el MERCOSUR, resulta relevante preguntarse en qué medida los flujos de IED recibidos por la región están vinculados con la atracción ejercida por el proceso de integración.

El ingreso de IED se concibió en los países del MERCOSUR, y especialmente en Argentina y Brasil, como un aporte fundamental para el éxito de los programas de reforma estructural adoptados en los años 1990, 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. De hecho, las empresas transnacionales (ET) se han convertido en Argentina y Brasil en los agen-

¹ Director e investigador del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), Buenos Aires, respectivamente. Los autores agradecen la valiosa asistencia de Laura Abramovsky y el financiamiento complementario de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de la Argentina.

² Los otros dos son China y México.

tes más dinámicos de las respectivas economías domésticas, las cuales al presente se encuentran entre las más «transnacionalizadas» del mundo. En este contexto, resulta clave determinar en qué medida la esperada contribución positiva de la IED fue efectivamente observada en la práctica.

Estas expectativas favorables respecto del ingreso de IED encuentran fundamentación en buena parte de la literatura recibida sobre el tema. Sólo para citar un ejemplo de una publicación de gran impacto, el *World Development Report* (en este caso, el correspondiente a 1999/2000) del Banco Mundial, vale la pena citar los principales argumentos, que se presentan en diversos lugares del documento, por los cuales la IED podría ser un factor positivo para los países en desarrollo: «... *when foreign direct investment is involved, management expertise, training programmes and important linkages to suppliers and international markets often accompany the capital*» (p. 6); «... *an analysis of the period 1992-1997 shows that foreign direct investment was less volatile ... than commercial bank loans and foreign portfolio flows*» (p. 37); «... *their investments (se refiere a las ET) stimulates export-led-growth in well positioned economies through spillovers arising from the sourcing of their products, and distribution of their production facilities*» (p. 37); «... *in the private sphere the benefits of long-term foreign investment begin with the expansion of the host country's capital stock. However, since multinational corporations are responsible for most foreign direct investment, there are other benefits as well. This investment enhances competition in domestic markets, so resources are allocated more efficiently and domestic firms invest more*» (p. 81) (World Bank, 1999).

Resumiendo estos argumentos, se podría señalar que, en la óptica del Banco Mundial, la IED podría hacer una contribución favorable al crecimiento en los países en desarrollo por dos tipos de canales: i) macroeconómicos (financiamiento, menos volátil que por otras vías, del balance de pagos; aumento de las exportaciones; mejora de la productividad y de la eficiencia en la asignación de recursos; contribución al incremento del *stock* de capital en las naciones receptoras); ii) microeconómicos (introducción al país receptor de nuevas tecnologías, cercanas a la frontera internacional, de producto y de proceso; *spillovers* positivos —por vía de la capacitación de recursos humanos, la transferencia de tecnología, prácticas organizacionales y capacidades de *management* y la introducción de mayor competencia en los mercados locales— que deberían traducirse en una mayor productividad de las firmas de capital nacional; acceso a mercados externos; efecto «*crowding in*» —la IED induciría a las firmas nacionales, para poder competir en condiciones adecuadas, a responder a ese desafío con nuevas inversiones—).

En realidad, en la historia de los países que hoy forman el MERCOSUR no es la primera vez que se concibe a la IED como un vector fundamental del proceso de desarrollo económico. De hecho, las ET fueron protagonistas decisivos de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) en la

región³, y especialmente en Argentina y Brasil, en donde antes del actual *boom* de IED ya existía un muy significativo *stock* de inversiones extranjeras y una fuerte presencia de ET en el sector industrial. Si bien en aquella etapa las ET tendían a exhibir un desempeño superior —en términos de productividad, activos tecnológicos, etc.— al de las firmas de capital nacional, su motivación básica para invertir en este tipo de países era explotar los mercados internos protegidos («saltar la tarifa»). Así, no sorprende que varios estudios encontraran que las filiales de ET durante la ISI no exhibían un comportamiento exportador destacado, a la vez que operaban con tecnologías crecientemente alejadas de la frontera internacional, en un ambiente en el cual existían relativamente pocos incentivos para el progreso técnico y la búsqueda de eficiencia.

El contexto en el cual se da el actual *boom* de IED es muy diferente. Como se dijo antes, tanto Argentina como Brasil, y en menor medida Paraguay y Uruguay, han encarado profundos programas de reforma estructural al estilo del llamado «Consenso de Washington», incluyendo liberalización comercial, desregulación de mercados y privatización de empresas públicas. Si bien estos procesos comenzaron en distintos momentos y avanzaron con diferente velocidad y amplitud en cada país, su consecuencia más notoria ha sido la de formalizar el fin del régimen de la ISI, que de hecho ya había venido agotándose desde comienzos de los años 1980 en la región.

En el nuevo ambiente de reglas de juego de los años 1990, con economías más abiertas a los flujos de comercio, capital y tecnología internacionales, es de suponer que ahora sí las filiales de ET pudieran concretar el tipo de contribución microeconómica esperada en buena parte de la literatura recibida, ya que exhibirían estrategias y comportamientos diferentes a los observados durante la ISI. Un motivo adicional de interés, entonces, para el estudio de la IED en el MERCOSUR es ver en qué medida esas diferencias realmente existen. Asimismo, cabe preguntarse si las ET han reaccionado frente a las reformas de los años 1990 con estrategias y comportamientos distintos a los exhibidos por las firmas de capital nacional; en particular, se trata de saber si, aprovechando sus mayores capacidades tanto en materia de activos tecnológicos y organizacionales como de acceso a mercados externos, han revertido más rápido que las firmas locales la orientación «mercado-internista» de sus estrategias comerciales.

Sobre estas bases, podemos identificar tres áreas centrales de interés para el estudio del *boom* de IED en el MERCOSUR, que son a su vez los principales objetivos analíticos de este trabajo: i) ¿cuáles han sido las características básicas de dicho *boom* y sus determinantes —con especial atención al papel

³ El caso de Paraguay es completamente distinto a los otros en este sentido, ya que dicho país no atravesó una fase de ISI, permaneciendo como economía abierta a lo largo de los años 1960 y 1970, y tampoco la IED jugó un papel destacado en momento alguno anterior de su historia.

jugado por la creación del MERCOSUR como factor de atracción—? Esto se discute en las secciones 1 y 2 del documento; ii) ¿qué tipo de estrategias y comportamientos dominantes se observan entre las ET que operan en los países de la región en los años 1990 y en qué medida ellos difieren tanto de los que exhibían las filiales de ET durante la etapa de la ISI, así como de los que predominan actualmente entre las firmas de capital nacional? Sobre este tema trata la sección 3; iii) ¿cuál ha sido el impacto que ha tenido el masivo ingreso de IED sobre las economías de la región? (con hincapié en las áreas de formación de capital y, principalmente, del balance comercial y de pagos de los países que forman parte del MERCOSUR)⁴. Este análisis se hace en la sección 4 del documento⁵. En la sección 5 se presentan las principales conclusiones y sugerencias de política que surgen del trabajo.

Este ejercicio analítico tendrá, además, otros dos ejes temáticos que estarán presentes a lo largo de todo el documento: i) cuáles son las diferencias entre los hallazgos encontrados en cada uno de los países del MERCOSUR en relación a las temáticas expuestas y qué factores pueden explicar esas diferencias; ii) cuáles han sido el papel y la influencia específicas del MERCOSUR en tanto factor de atracción de IED y como elemento desencadenante de transformaciones en el comportamiento y estrategias de las ET así como de cambios en el impacto de las operaciones de estas últimas sobre las economías de la región.

Adelantando sintéticamente las conclusiones del trabajo, consideramos que las expectativas favorables respecto de las contribuciones macro y microeconómicas del *boom* de IED en el MERCOSUR sólo se han visto parcialmente respaldadas por la evidencia empírica, deficiencia particularmente observable en la faz microeconómica. Asimismo, se observará que, si bien las ET han redefinido sus estrategias y comportamientos respecto de lo que ocurría en la ISI, dicha redefinición no ha sido tan amplia como la esperable en teoría. En la sección final del trabajo, además de desarrollar estas conclusiones, se sugieren posibles explicaciones de los hallazgos encontra-

⁴ En el análisis del impacto de la IED se dejan de lado algunos de los temas mencionados más arriba (introducción de nuevas tecnologías de producto y proceso, *spillovers*), así como otros que han sido ampliamente debatidos en la literatura recibida a nivel internacional (por ejemplo, el impacto de la IED sobre el empleo o el medio ambiente). Estos temas no han sido cubiertos durante la investigación que dio lugar al presente artículo, pero indudablemente deberían ser objeto de estudio en futuros proyectos. De todos modos, cabe mencionar que los trabajos contenidos en Chudnovsky (1999) incluyen un primer análisis de los *linkages* con proveedores locales y la dinámica tecnológica de las filiales de ET en el MERCOSUR. Asimismo, en Chudnovsky *et al* (1997) se discute evidencia respecto de las prácticas ambientales de las filiales de ET en la Argentina.

⁵ Es importante subrayar que las estimaciones presentadas sobre el comercio exterior de las filiales de ET corresponden al período previo a la devaluación del real, ocurrida a comienzos de 1999. Es factible suponer que dicha devaluación puede haber tenido un impacto fuerte sobre los patrones de comercio de dichas filiales (tanto en términos de volumen como de composición geográfica), no sólo en Brasil sino también en el resto de los países del MERCOSUR.

dos y se presentan algunas sugerencias de política tendientes a mejorar la contribución de la IED al proceso de desarrollo económico de los países del MERCOSUR.

Este capítulo se basa fundamentalmente en los hallazgos presentados en cuatro trabajos nacionales dedicados a los casos de Argentina (ver capítulo 2 de este libro), Brasil (capítulo 3), Paraguay (capítulo 4) y Uruguay (capítulo 5). Casi toda la información relativa a los países bajo estudio que se encuentra en el presente capítulo proviene de los estudios citados. En los pocos casos en que no es así, la fuente respectiva es citada expresamente. Cuando no existe, entonces, una cita específica, debe entenderse que la fuente primaria de la información presentada proviene de los trabajos mencionados más arriba.

II. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y EMPRESAS TRANSNACIONALES EN EL MERCOSUR EN LOS AÑOS 1990: LAS PRINCIPALES TENDENCIAS

a) *El boom de la IED*

Antes de exponer las características básicas del *boom* de IED en el MERCOSUR, haremos una breve caracterización de la evolución de las economías de los países miembro en los años 1990. En el cuadro 1 se presentan los principales datos macroeconómicos, que muestran un panorama que sintéticamente puede caracterizarse del siguiente modo: i) las economías de la región son más estables y dinámicas (con excepción de Paraguay) que en los años 1980; ii) sin embargo, las tasas de inversión no han crecido significativamente, o incluso han caído en el caso de Brasil; iii) el desempleo, a su vez, no ha descendido e incluso ha subido fuertemente en Argentina; iv) en un marco de expansión del intercambio comercial externo, las importaciones claramente han tendido a crecer más que las exportaciones; v) en este contexto, han tendido a agravarse las situaciones de desequilibrio en los balances comercial y de pagos, aumentando el peso del déficit en cuenta corriente *vis a vis* el PBI (la excepción es Paraguay).

Estas tendencias se enmarcan en un contexto donde se adoptaron severos planes de estabilización (particularmente en Argentina y Brasil) y se introdujeron programas de reformas estructurales «orientadas al mercado». En Argentina y Brasil estos programas se basaron en la profundización de la apertura comercial unilateral, la privatización de empresas públicas y la desregulación de diversas actividades económicas. Los avances fueron más rápidos en Argentina, pero el proceso brasileño gradualmente fue acercándose en alcance al argentino. En ambos casos se ha desmantelado el régimen regulatorio vigente durante la ISI, creándose un nuevo contexto de reglas del juego en donde el grado de competencia vigente en los respectivos mercados domésticos es sustancialmente más elevado que en el pasado y el papel del Estado ha sido fuertemente reducido. En los países más

pequeños, en tanto, las reformas han avanzado más lentamente. En particular, si bien tanto Paraguay y Uruguay mantienen economías abiertas desde el punto de vista comercial y financiero, las privatizaciones de empresas públicas han tenido mucho menos desarrollo que en los socios más grandes del MERCOSUR.

Como parte de las reformas, se dieron pasos en dirección a eliminar las restricciones y condiciones para el ingreso de IED, así como a desregular las operaciones de las filiales de ET y asegurarles tratamiento igualitario con las firmas locales. Al presente, son muy pocas las restricciones sectoriales al ingreso de IED aún vigentes en los países del MERCOSUR.

CUADRO 1. *La evolución de las economías del MERCOSUR. 1981-1999.*
Promedios anuales

		<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Paraguay</i>	<i>Uruguay</i>
PBI (PPA en millones de U\$S).....	1998	368 500	1 021 400	19 000	31 200
PBI/cápita (PPA en u\$S).....	1998	10 200	6 160	3 650	9 480
Crecimiento del PBI real (%).....	1981-1990	-0.7	1.3	3.0	0.0
	1991-1999	4.7	2.5	2.1	3.2
Crecimiento del PB/cápita (%).....	1981-1990	-2.1	-0.7	0.0	-0.6
	1991-1999	3.3	1.0	-0.6	2.4
Tasa de inflación (%) ^a	1981-1990	924.9	634.2	23.0	67.2
	1991-1999	12.7	565.5 ^b	12.5	36.0
Desempleo (%).....	1981-1990	5.9	5.2	5.8	10.8
	1991-1999	12.4	5.8	5.9 ^c	10.0
IBIF/PBI (%).....	1981-1990	17.9	23.0	22.3	13.4
	1991-1998	19.1	20.6	22.1	15.6
Exportaciones (mill.U\$S corrientes).....	1981-1990	8 537	26 610	613	1 239
	1991-1999	19 451	44 204	916 ^c	2 174
Importaciones (mill. U\$S corrientes).....	1981-1990	4 728	16 662	852	1 019
	1991-1999	20 055	41 099	2 845 ^c	2 696
Exportaciones/PBI (%).....	1981-1990	6.4	9.8	11.9	17.4
	1991-1999	8.9	7.4	11.4 ^c	12.2
Importaciones/PBI (%)....	1981-1990	4.2	6.2	16.3	14.0
	1991-1999	10.4	6.5	30.2 ^c	14.9
Saldo comercial (mill. U\$S corrientes).....	1981-1990	3 809	9 947	-164	220
	1991-1999	-604	3 105	-1 522 ^c	-522
Saldo cuenta corriente (mill. U\$S corrientes).....	1981-1990	-1 837	-4 059	-198	-74
	1991-1999	-8 370	-14 064	-158	-277
Saldo cuenta corriente/PBI (%).....	1981-1990	-1.8	-1.6	-3.6	-1.0
	1991-1999	-3.1	-1.9	-1.7	-1.4

NOTAS: ^a Promedio anual de las variaciones del índice de precios al consumidor.

^b El promedio anual para el período 1991-1994 es de 1 260.8 % y para el período 1995-1999 de 9.2%.

^c Corresponde al período 1991-1998.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

También la propia formación del MERCOSUR ha sido parte de los programas de reformas. En marzo de 1991, con la firma del llamado Tratado de Asunción, se incorporan Paraguay y Uruguay al proceso de integración que ya habían comenzado Argentina y Brasil. Dicho proceso debía llevar, a comienzos de 1995, a la creación de una Unión Aduanera. Si bien subsisten tanto algunas restricciones al libre comercio intra-zona como diferencias en la política arancelaria seguida por los países miembros en ciertos sectores —lo cual hace que el MERCOSUR sea calificado como Unión Aduanera «imperfecta»—, el proceso de integración generó una notable expansión de los flujos de comercio intraregionales y al presente se encuentra relativamente consolidado, aún en un contexto de falta de políticas de coordinación macroeconómica, que han introducido turbulencias en las relaciones entre los socios.

En este marco, en los años 1990 se observó un significativo aumento en los flujos de IED recibidos por los países del MERCOSUR. Entre 1984 y 1989, dichos flujos habían promediado (tomando valores corrientes) U\$S 653 millones anuales en Argentina, U\$S 906 millones en Brasil, U\$S 29 millones en Uruguay y U\$S 6 millones en Paraguay. Esas cifras se van incrementando continuamente durante los años 1990, y en 1997-1999 la IED ingresada promedia U\$S 13,3 mil millones en Argentina, U\$S 26,2 mil millones en Brasil, U\$S 220 millones en Paraguay y U\$S 293 millones en Uruguay. Así el MERCOSUR, al que ingresaban anualmente, en promedio, poco menos de U\$S 1 600 millones de IED en 1984-1999, ha recibido más de U\$S 40 mil millones, también en promedio anual, entre 1997 y 1999 (cuadro 2).

Si bien estas tendencias se enmarcan en el contexto del fuerte incremento observado en los flujos internacionales de IED en los años 1990, es evidente que el MERCOSUR ha sido uno de los principales focos de interés para las ET. Así, el MERCOSUR en su conjunto pasó de absorber 1,4% de los flujos totales de IED entre 1984 y 1989, a 2,1% en 1990-1993, 3,7% en 1994-1996 y 5,9% en 1997-1999⁶. Notoriamente, Brasil y Argentina han concentrado el grueso de la IED ingresada a la región en este período —el liderazgo argentino en los primeros años de la década se explica por su más temprano avance en el proceso de privatización, el cual recién en 1996 empieza a atraer IED en cantidades significativas hacia Brasil— (cuadro 2).

El aumento de las inversiones extranjeras ingresadas al MERCOSUR se ha reflejado también en un mayor peso relativo de los flujos de IED *vis a vis* la formación bruta de capital y el PBI doméstico de los países de la región,

⁶ Con relación a la IED arribada a los PED, la progresión de los porcentajes recibidos por el MERCOSUR es la siguiente: 7,2% (1984-1989), 7,6% (1990-1993), 10% (1994-1996) y 21,3% (1997-1999).

CUADRO 2. *Inversión extranjera directa por regiones receptoras, 1984-1999*
Promedios anuales, monto en millones de dólares y porcentajes

País/región	1984-89		1990-93		1994-96		1997-99	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Total mundial	115 370	100.0	187 282	100.0	321 783	100.0	672 874	100.0
Países desarrollados	93 117	80.7	132 908	71.0	190 206	59.1	464 105	69.0
Países en desarrollo.....	22 195	19.2	51 062	27.3	120 611	37.5	188 630	28.0
América Latina y Caribe	7 739	6.7	15 083	8.1	36 266	11.3	77 808	11.6
MERCOSUR	1 594	1.4	3 880	2.1	12 046	3.7	40 029	5.9
Argentina.....	653	0.6	2 875	1.5	5 397	1.7	13 312	2.0
Brasil.....	906	0.8	984	0.5	6 187	1.9	26 205	3.9
Paraguay.....	6	0.0	87	0.0	169	0.1	220	0.0
Uruguay.....	29	0.0	88	0.0	293	0.1	339	0.1
México.....	2 436	2.1	4 018	2.1	8 897	2.8	11 434	1.7
Chile	614	0.5	635	0.4	3 369	1.0	6 359	0.9
<i>Memo: IED/PBI (%)</i>					1992-1994		1997-1999	
Argentina.....					1.6		4.6	
Brasil.....					0.3		3.6	
Paraguay.....					1.5		1.7 ^a	
Uruguay.....					1.0		3.1 ^a	
México.....					1.4		2.7	
Chile					2.8		9.0	

NOTAS: ^a Los datos para Paraguay y Uruguay corresponden al período 1997-1998.

FUENTE: UNCTAD y capítulos 2 a 5 del presente libro.

CUADRO 3. *Participación de la IED en la inversión bruta en capital fijo, 1984-1998.*
Porcentajes

País/región	1984-1989	1990-1994	1995-1998
	<i>Promedio anual de los coeficientes</i>		
Total mundial	3.1	3.8	7.5 ^a
Países desarrollados	3.9	3.7	6.6
Países en desarrollo.....	2.8	5.3	9.8
América Latina.....	4.2	6.5	13.6
Argentina.....	3.8	8.5	18.8 ^a
Brasil.....	2.3	1.9	14.7 ^a
Uruguay.....	4.1	7.8	14.0
Paraguay.....	0.5	6.1	11.3

NOTA: ^a Incluye el año 1999.

Relación entre el stock de IED y el PBI doméstico. 1980-1998. Porcentajes

País/región	1980	1985	1990	1994	1995	1997	1998
Total mundial.....	5.0	6.9	8.6	9.4	9.6	11.7	13.7
Países desarrollados.....	4.8	6.1	8.3	8.6	8.8	10.5	12.1
Países en desarrollo	5.9	9.8	10.5	12.5	13.4	16.6	20.0
América Latina y el Caribe.....	6.4	10.5	10.5	12.7	11.9	17.2	19.5
Argentina	6.9	7.4	5.3	8.7	10.8	14.3	15.9
Brasil	7.4	11.5	7.8	7.1	14.4	15.9	17.1
Uruguay	s.d.	s.d.	6.1	6.5	7.4	9.8	11.4
Paraguay	s.d.	s.d.	1.3	5.9	6.8	11.2	16.2

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la UNCTAD y de los capítulos 2 a 5 del presente libro.

así como también en el incremento de la relación *stock* de IED/PBI en dichos países (cuadros 2 y 3). No sólo se observa que los respectivos *ratios* son muy altos en la comparación internacional, sino también que, en relación al tamaño de sus economías, los países más pequeños del bloque, Paraguay y Uruguay, no han recibido mucho menos IED que los dos socios más grandes del MERCOSUR, excepto en algunos años.

En cuanto a sectores de destino, en la comparación con el patrón sectorial de la IED vigente hasta los años 1980 la industria manufacturera ha perdido peso *vis a vis* el sector servicios. En Argentina, la industria absorbió poco más del 30% de los flujos de IED entre 1992 y 1998, contra cerca del 50% entre 1976 y 1989; en Brasil, teniendo una participación superior al 70% en el *stock* de IED acumulado en 1989, el sector manufacturero absorbió menos del 20% de la IED ingresada entre 1996 y 1999⁷; en Uruguay, de algo menos del 48% del *stock* en 1989, la industria pasa a captar un 23% de los flujos ingresados en los años 1990; en Paraguay, en tanto, el sector manufacturero absorbió 25% de la IED entre 1992 y 1999, con una tendencia a la caída de su peso relativo a lo largo de la década.

En buena medida, este mayor peso de los servicios se vincula con la IED ingresada como parte del proceso de privatización —esto es particularmente notable en Argentina y Brasil—, pero también se explica por otras políticas (desregulaciones), así como por la creciente incidencia de los servicios en el PBI de las economías de la región y por la propia tendencia de la IED a concentrarse en dichas actividades a nivel internacional (aunque cabe destacar

⁷ Hay que aclarar, sin embargo, que parte de las inversiones que en Brasil se clasifican bajo el rubro servicios, pertenecen a una categoría denominada «servicios prestados a empresas», que agrupa, entre otras operaciones, las inversiones en empresas holding, que, a su vez, pueden operar en sectores industriales. En consecuencia, la magnitud relativa de la IED industrial puede ser algo mayor a la mencionada.

que, en el caso de los países asiáticos, el sector manufacturero continúa siendo un fuerte receptor de IED).

Dentro del sector manufacturero, tanto en Argentina como en Brasil se observa un peso fuerte de rubros tales como automotriz, químicos y alimentos, bebidas y tabaco, pero en Brasil también son relevantes las inversiones en el sector de maquinarias y equipos, incluyendo informática y telecomunicaciones. En Paraguay y Uruguay hay una fuerte concentración de inversiones en alimentos, bebidas y tabaco. También han recibido flujos significativos el complejo químico en Paraguay y los materiales de la construcción y la celulosa y papel en Uruguay (siempre considerando la IED en la industria).

En cuanto a países de origen de la IED, en Argentina, Brasil y Uruguay predominan ampliamente los inversores extra-regionales, siendo los EE.UU. el principal país inversor. Algunas naciones europeas como Alemania, Francia, Suiza, Reino Unido, Italia y Holanda son también inversoras importantes en dichos países. Asimismo, se advierte una presencia creciente de empresas españolas y, en el caso de Brasil, portuguesas (tendencia asociada fuertemente a los procesos de privatización). Se observan también contrastes importantes en relación con la significativa presencia de IED japonesa en Brasil (país que tiene escaso peso como inversor en la Argentina, Paraguay y Uruguay) y con respecto al importante papel que han jugado en años recientes las inversiones chilenas en la Argentina.

Sin embargo, lo más relevante en la comparación intra-regional es que en Uruguay las inversiones originadas en los países de la región (incluyendo a Chile), alcanzaron a representar alrededor de un 25% del ingreso total de IED entre 1990 y 1998, cifra muy superior a la observada en Argentina y Brasil. Esa tendencia es aún más visible en Paraguay, donde Brasil ha sido el principal origen de la IED entre 1992 y 1999; las inversiones de dicho país, junto con las argentinas, chilenas y uruguayas suman cerca de un 50% de toda la IED arribada a Paraguay en el período citado. Esto indicaría que si bien Paraguay y Uruguay han estado captando una proporción de IED que, en relación al tamaño de sus economías, no difiere demasiado de la recibida por Argentina y Brasil, estos últimos dos países estarían recibiendo una atención mayor por parte de los inversores extra-regionales.

Cabe también destacar el papel importante que han jugado las fusiones y adquisiciones (FyA) como modalidad de ingreso de la IED en el MERCOSUR en los años 1990. Si bien la comparación entre los montos de las operaciones de FyA *vis a vis* el ingreso de flujos de IED debe ser tomada con cautela —principalmente porque no siempre las FyA «transfronterizas» se financian vía IED—, igualmente es útil como elemento de comparación respecto de la incidencia de dicha modalidad en diferentes países. Tomando los datos provistos por la UNCTAD, observamos que hay una diferencia notoria entre el significativo peso de las FyA en Argentina y Brasil —superior al promedio latinoamericano y al de los países en desarrollo— y el casi nulo papel

que han jugado en Paraguay y Uruguay (cuadro 4)⁸. En este sentido, cabe observar que la IED ingresada hacia Argentina y Brasil se ha movido alineada, en cuanto a modalidades de ingreso, con las tendencias mundiales y con las observables en los países desarrollados.

Un factor explicativo importante para entender la baja incidencia de las FyA en Paraguay y Uruguay remite al poco desarrollo de la política de privatizaciones en aquellos países. Sin embargo, tanto en Argentina como en Brasil también han sido muy significativas las FyA que involucran firmas privadas, incluyendo lo que ocurre postprivatizaciones. Esto podría sugerir que en los países más pequeños son relativamente pocas las firmas que pueden proveer el tipo de «activos estratégicos» que valoran los inversores internacionales.

CUADRO 4. *Fusiones y Adquisiciones realizadas por empresas transnacionales, por país/región de residencia del vendedor. 1991-1999*
Monto en millones de dólares y porcentajes

Región/País	1991-1994		1995-1999		1991-1999		FyA/IED (%)
	Promedio Anual		Promedio Anual		Acumulado		
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Mundial	92 542	100.0	394 044	100.0	2 340 388	100.0	66.3
Países desarrollados....	80 641	87.1	335 555	85.2	2 000 340	85.5	86.0
Países en desarrollo	10 417	11.3	52 109	13.2	302 211	12.9	27.5
América Latina							
y el Caribe.....	5 696	6.2	34 267	8.7	194 121	8.3	49.3
MERCOSUR	1 488	1.6	14 063	3.6	76 268	3.3	45.8
Argentina	1 146	1.2	7 939	2.0	44 278	1.9	70.3
Brasil	331	0.4	11 827	3.0	60 456	2.6	60.2
Uruguay	45	0.0	11	0.0	100	0.0	5.5
Paraguay.....	—	—	3	0.0	11	0.0	1.0

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la UNCTAD.

b) *El avance de las ET*

Como derivado lógico de la afluencia de masivos flujos de IED hacia las economías de la región, la presencia de las ET se incrementó fuertemen-

⁸ En estos dos últimos casos, la información de los estudios nacionales respectivos muestra un peso algo mayor de las FyA (cercano al 19 y al 35% respectivamente en Paraguay —en este caso calculado no como porcentaje de los flujos de IED sino como proporción según modalidad de ingreso por firma— y Uruguay). Sin embargo, aún considerando esta información, se mantiene una diferencia apreciable con lo observado en Argentina y Brasil.

te en los últimos años (gráfico 1). Medida en función de la presencia en las ventas, por ejemplo, se observa que pasó de 34 a 59% en el caso argentino (tomando el universo de las 1 000 mayores firmas del país), de 41 a 50% en Brasil (respecto de las 500 mayores firmas privadas)⁹, de 36 a 51% en Paraguay (sobre el total de ventas empresariales del país) y de 26 a 38% en Uruguay (sobre las 300 mayores firmas)^{10, 11}. El examen de otros indicadores —valor agregado, inversiones, empleo— revela también el avance de las ET sobre las respectivas economías receptoras¹².

En los cuatro países han predominado las inversiones en donde los accionistas extranjeros toman el control mayoritario o total de los negocios locales, siendo menos frecuente la constitución de *joint ventures* o «alianzas estratégicas» con empresas nacionales (alianzas que, según la literatura recibida, podrían ser un vehículo para la modernización y la internacionalización de las firmas locales). Si bien no existen datos disponibles que permitan una comparación rigurosa de la incidencia del fenómeno en cada país, la evidencia indica que en Brasil hay un peso relativamente mayor de casos en donde el capital extranjero se asocia, incluso con participaciones minoritarias, con las firmas nacionales en relación a lo que ocurre en Argentina y Uruguay. Esto podría estar sugiriendo un superior posicionamiento relativo de los grupos económicos brasileños *vis a vis* sus pares de Argentina y Uruguay, que les habría permitido estar en mejor situación para negociar con las ET. Si bien en Paraguay también hay un peso relativamente significativo de las asociaciones, la razón de esa tendencia no sería la misma que en Brasil, y podría estar vinculada con una actitud más conservadora de los inversores extranjeros, que buscan asociarse con firmas locales para repartir riesgos¹³.

⁹ Tomando las 500 mayores firmas brasileñas, incluyendo las estatales, la participación de las ET sube de 31% en 1989 a más de 36% en 1997.

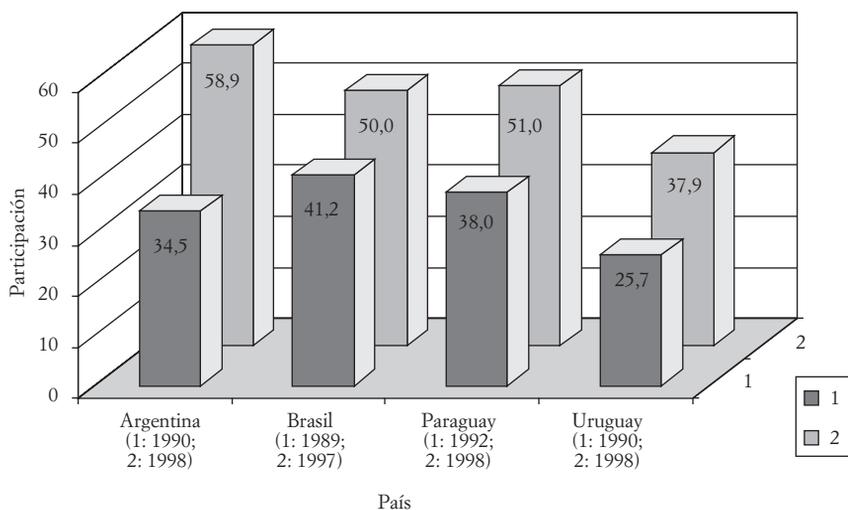
¹⁰ En todos los casos, salvo en Paraguay, se tomaron únicamente las empresas no financieras. Cabe señalar, en este sentido, que en los cuatro países avanzó sustancialmente la extranjerización de los respectivos sistemas bancarios.

¹¹ Para tener una estimación de la representatividad de las muestras, cabe señalar que las ventas de las 1 000 mayores firmas argentinas representaban el 49% del respectivo PBI doméstico en 1998, las de las 500 mayores empresas brasileñas el 40% en 1997 y las de las 300 mayores firmas uruguayas el 59% en 1998.

¹² Vale destacar que mientras que en Uruguay el avance de las ET se hace casi exclusivamente a costa de las firmas nacionales privadas (las empresas estatales mantienen su participación relativa), en Brasil y Argentina las firmas estatales también pierden peso relativo (de hecho, en Argentina dichas firmas prácticamente desaparecen del grupo de empresas líderes hacia 1998).

¹³ De hecho, en Argentina muchas operaciones de IED se han iniciado como asociaciones entre capitales extranjeros y nacionales (estos últimos en participación minoritaria), pero con el correr del tiempo se ha observado una clara tendencia al retiro de los inversores locales (esto es notorio, por ejemplo, en las privatizaciones).

GRÁFICO 1. Evolución de la participación de las ET en las ventas totales



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de los capítulos 2 a 5 del presente libro.

Otro fenómeno a destacar es la creciente presencia de un actor empresario nuevo en la región, los llamados «fondos de inversión», cuya presencia se ha expandido tanto en Argentina como en Uruguay. En el caso argentino, al menos, estos fondos, que en general financian sus operaciones con aportes provenientes de inversores institucionales del exterior, tienen como propósito la compra de participaciones en compañías que no cotizan en los mercados de valores y que pertenecen a sectores con potencial de crecimiento. Una hipótesis plausible respecto de estos agentes es que su comportamiento es afín al de los inversores de cartera, en tanto buscan adquirir empresas para valorizarlas y revenderlas en un plazo relativamente breve; su evolución futura contribuirá a confirmar o desmentir esta hipótesis.

El avance de las ET se ha dado en buena parte de los principales sectores de actividad económica. En el caso argentino, se observa que de los treinta sectores en que se desagregó la muestra de las 1 000 mayores empresas del país, sólo en tres cayó la participación de las ET en las ventas entre 1990 y 1998. En Uruguay se da la misma situación en 18 de los 24 sectores considerados en el estudio nacional. En Brasil también se observaron tendencias similares.

Las ET también han incrementado su peso en las respectivas estructuras de comercio exterior. En el caso argentino, las filiales pasaron de absorber un 32% de las exportaciones en 1990 a más del 54% en 1998¹⁴, en Uru-

¹⁴ Estimado sobre el universo de 1 000 mayores firmas exportadoras del país —que a su vez representaban en 1998 el 90% del total de las exportaciones argentinas—.

guay pasaron del 26 al 30% entre 1992 y 1998¹⁵, en Paraguay del 32 al 54% en el mismo período¹⁶ y en Brasil subieron de 48 a 53% entre 1989 y 1997¹⁷. Las mismas tendencias se observaron en el caso de las importaciones. La participación de las filiales de ET pasa de 62 a 72% en Argentina; de 53 a 63% en Brasil; de 6 a 11% en Paraguay y de 22 a 24% en Uruguay^{18, 19}.

Una parte importante del comercio de las filiales de ET asume características de intrafirma. Los determinantes del comercio intrafirma son distintos de aquel que se hace *arm's length* (entre agentes no vinculados), que es el tipo de intercambio del cual se ocupan las teorías tradicionales del comercio internacional. El comercio intrafirma es menos dependiente de factores coyunturales y debería facilitar el alcance de mayores economías de especialización que el comercio interfirma. Sin embargo, al mismo tiempo, el comercio intrafirma permite operar con precios de transferencia para las importaciones y exportaciones y puede ser utilizado por las ET para, por ejemplo, reducir el pago de impuestos a las ganancias.

No existen, en ninguno de los países bajo estudio, datos oficiales sobre el tema. En consecuencia, se optó por considerar como intrafirma a las exportaciones e importaciones realizadas por las filiales instaladas en los países de la región hacia/desde otros países en los cuales la ET a la cual pertenecen posee subsidiarias (incluyendo, obviamente, al país donde está la casa matriz)²⁰. Es evidente que esta estimación provee de un «techo» en relación a la verdadera magnitud del comercio intrafirma, ya que seguramente no todo el comercio que se realiza con países en donde la corporación posee filiales o donde está ubicada su casa matriz es de tipo intrafirma. Así, no sorprende que las estimaciones alcanzadas hayan arrojado niveles de comercio intrafirma muy altas (más del 70% en Argentina, más del 80 y del 70%, respectivamente para exportaciones e importaciones, en Brasil, y cerca de 60% y de 80% para exportaciones e importaciones, respectivamente, en Paraguay).

¹⁵ Participación estimada respecto del total de exportaciones del país.

¹⁶ Participación estimada respecto del total de exportaciones del país.

¹⁷ Estimación referida al universo de 500 mayores firmas del país —que representaban cerca de la mitad de las exportaciones brasileñas en 1997—.

¹⁸ Los respectivos universos de comparación son los mismos que en el caso de las exportaciones, excepto en Argentina, donde se tomaron las 1 000 mayores importadoras, las cuales representaban en 1998 el 63% del total de importaciones del país. A su vez, los años respectivos son los mismos que en el caso de las exportaciones, excepto en Argentina, donde la comparación se hace entre 1995 y 1998.

¹⁹ Sorprende el fuerte contraste entre la participación de las ET en las importaciones de los dos países grandes *vis a vis* Paraguay y Uruguay (aún considerando la diferente representatividad de las muestras empleadas en cada caso, de todos modos hay diferencias significativas en las respectivas participaciones). Al presente no contamos con evidencia que permita analizar el tema, que podría ser objeto de futuras investigaciones.

²⁰ Adoptando el criterio empleado por el *Bureau of Economic Analysis* de los EE.UU, incluimos bajo la definición de intrafirma tanto a las filiales con actividad productiva como a aquellas con presencia únicamente comercial.

En el caso argentino, se corrigió esta estimación tomando en cuenta los datos de comercio intrafirma que provee el *Bureau of Economic Analysis* para las filiales estadounidenses que operan en el país. Trasladando el margen de sobreestimación evidenciado en el caso de las filiales estadounidenses al conjunto de las ET con las cuales se trabajó en el informe nacional respectivo, se estimó que las exportaciones intrafirma de estas últimas estarían en el orden del 50% de sus exportaciones totales; así, más de un cuarto de las exportaciones argentinas totales no obedecería a un comercio *arm's length*, sino que se basaría en la lógica intracorporativa de las ET allí radicadas. En el caso de las importaciones, siguiendo una metodología similar, se estimó que alrededor del 40% de las realizadas por las ET eran de carácter intrafirma, con lo cual se puede suponer que cerca de un 25% de las importaciones argentinas es de tipo intrafirma. Estos datos se alinean con la evidencia a nivel mundial que indica que un tercio del comercio internacional es de carácter intrafirma.

Finalmente, cabe destacar que la comparación internacional muestra que, particularmente en Argentina y Brasil, la presencia relativa de las ET en las economías locales ha alcanzado niveles significativamente altos, similares a los observados en las economías del Este asiático más abiertas a la inversión extranjera —Malasia, Singapur— (gráfico 2). Si bien tradicionalmente ambos países habían sido ampliamente receptivos a la inversión extranjera —*vis a vis* otras naciones como Japón, Corea o Taiwán—, como se dijo antes, en los años 1990 aumentó tanto esa receptividad como, consecuentemente, la presencia de las filiales de las ET en las dos economías. Así, dichas filiales son, al presente, junto con los conglomerados domésticos que han logrado reestructurarse y adecuarse al nuevo régimen económico²¹, los agentes empresariales más dinámicos de ambas economías.

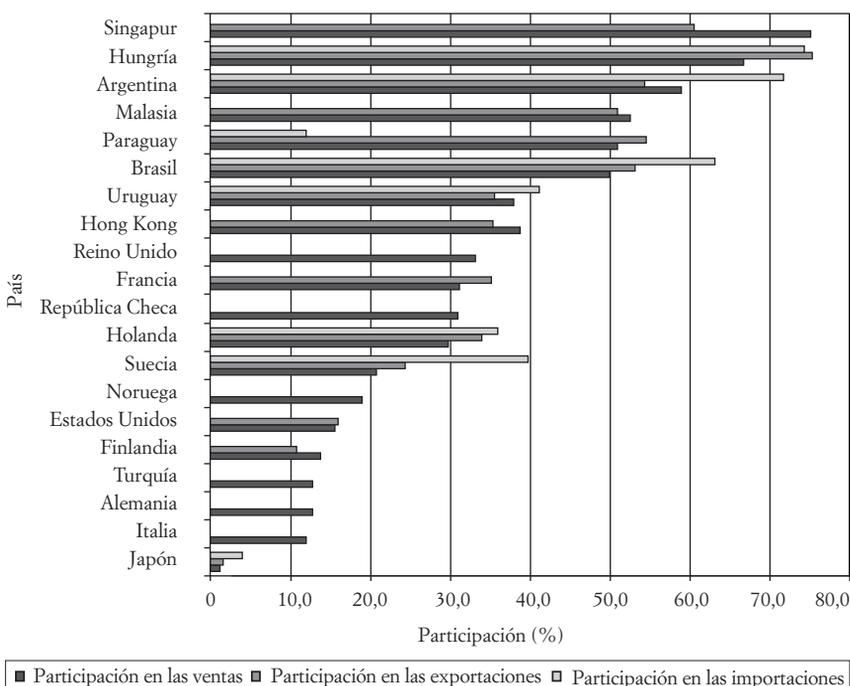
En este escenario caracterizado por el *boom* de IED y el fuerte avance de las ET en las economías del MERCOSUR en los años 1990, se hace necesario explorar acerca de en qué medida su avance ha generado beneficios y costos para los países del bloque. Sobre este crucial tema volvemos en la cuarta sección del presente trabajo.

III. LOS FACTORES DE ATRACCIÓN DE LA IED

a) *Los determinantes generales*

El masivo ingreso de IED hacia el MERCOSUR se enmarca en un movimiento más general de fuerte expansión de la IED a nivel internacional,

²¹ En varios casos dichos conglomerados, dentro de su estrategia de reestructuración, han iniciado procesos de internacionalización productiva vía IED (limitados, en general pero no exclusivamente, a otros países de la región). Estos procesos han alcanzado particular relevancia en algunas firmas argentinas (ver Chudnovsky *et al.*, 1999).

GRÁFICO 2. *Comparación internacional de la participación de las ET en las ventas, las importaciones y las exportaciones. 1997 o último año disponible*

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de UNCTAD. OECD y de los capítulos 2 a 5 del presente libro.

y en particular de la IED dirigida a países en desarrollo, en los años 1990. Asimismo, la necesidad de estar presente en todos los mercados significativos —decurrente de la globalización de la competencia— también está detrás del fuerte aumento de la IED arribada a la región. Sin embargo, no todos los PED han sido receptores significativos de IED; de hecho, sólo 10 países concentraron el 71% de los flujos de IED recibidos por los PED entre 1995 y 1998 (China, Brasil, México, Singapur, Argentina, Polonia, Malasia, Chile, Hong Kong y Tailandia). El MERCOSUR ha sido, junto con el sur y el este de Asia y con varias de las economías en transición del socialismo al capitalismo, uno de los polos más importantes de atracción de IED hacia el mundo en desarrollo. Cabe, por tanto, explorar acerca de los determinantes específicos del *boom* de IED hacia la región en los años 1990.

Si bien este análisis resulta particularmente complejo (ya que se han producido una gran cantidad de cambios tanto en el contexto regional como en

el internacional), la evidencia disponible apoya claramente la hipótesis de que en Argentina y Brasil los principales factores de atracción han sido el tamaño y el grado de dinamismo del mercado interno. Este hallazgo se alinea con las conclusiones de la literatura recibida a nivel internacional, la cual señala que el tamaño y perspectivas de los mercados receptores son aún el principal factor de atracción de IED (UNCTAD, 1994). Se trata, a la vez, del mismo factor de atracción que motivó el fuerte ingreso de IED tanto en Argentina como en Brasil durante la etapa de la ISI.

Este hallazgo podría generar sorpresa considerando que, a diferencia de lo que ocurría durante la ISI, las ET operan en un contexto de economías abiertas (o al menos sustancialmente menos cerradas que en la ISI). En otras palabras, siguiendo el marco teórico propuesto por el «paradigma ecléctico» de la IED (Dunning, 1988), cabe preguntarse porqué, en un marco de apertura a las importaciones y total desregulación de las operaciones de transferencia de tecnología, un gran número de ET ha decidido aprovechar sus ventajas de propiedad vía «internalización» (IED), en lugar de limitarse a servir los respectivos mercados domésticos mediante exportaciones desde las casas matrices —o desde otras filiales de la corporación— u otorgar licencias.

Una primer razón básica es que una parte fundamental de la IED se dirigió hacia el sector servicios, donde aún —pese a los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones— la explotación del negocio en general requiere una presencia directa en el mercado. En el caso de las privatizaciones de las empresas de servicios públicos, a esta razón general se suma, además, la oportunidad de acceder a activos productivos a precios convenientes (y, en el caso argentino, con condiciones muy favorables en cuanto a control de mercados y reglas de formación de tarifas). Asimismo, el sector automotriz permaneció relativamente cerrado a la competencia de vehículos importados y se introdujeron, tanto en Argentina como en Brasil, sendos regímenes que estimulaban fuertemente a las terminales para que produjeran localmente, otorgándoles una fuerte renta diferencial *vis a vis* aquellas que pretendían atender al mercado con importaciones (ver Bastos Tigre *et al.*, 2000, para un análisis de dichos regímenes). La importancia de estar cerca del mercado también ha constituido una ventaja de localización relevante, incluyendo tanto los casos en donde los costos de transporte y logística son altos —otorgando una cierta protección «natural» a la producción local— como aquellos en los cuales es importante la proximidad con los clientes (por la necesidad de atender las especificaciones de la demanda local, por la importancia de la velocidad y flexibilidad de respuesta ante variaciones en la demanda, etc.).

En el caso de las «fusiones y adquisiciones», y en particular para los inversores *newcomers*, debe considerarse que la posibilidad de comprar firmas locales que poseían —además de instalaciones productivas en funcio-

namiento— ciertos «activos estratégicos» valiosos para la explotación del mercado interno (marcas, posición de mercado, redes de distribución, etc.) se constituía en un factor de atracción importante para decidir ingresar al mercado vía IED en lugar de hacerlo a través de importaciones.

También hay que considerar que, en el marco del proceso de integración, la posibilidad de acceder en condiciones de libre comercio a los mercados de los países vecinos resultó un factor de atracción significativo. Si bien la importancia de este factor tiende a ser inversamente proporcional al tamaño de la economía de cada uno de los países de la región (con Uruguay como el caso en donde la existencia del MERCOSUR resultó relativamente más importante para atraer IED²²), aún en Brasil la evidencia sugiere que el MERCOSUR jugó un papel relevante en las decisiones de inversión de las ET en algunos sectores manufactureros.

El papel del MERCOSUR ha sido particularmente central en la industria automotriz. En efecto, con el correr de la década, la consolidación del proceso de integración, en paralelo con las transformaciones operadas en la industria automotriz a nivel global —y con el impulso propio de los regímenes sectoriales vigentes en los dos países, a los cuales se sumaba un mecanismo de compensación establecido a nivel binacional—, llevaron a que el mercado regional incrementara su importancia estratégica, en particular para las ET de origen europeo y estadounidense.

En contraste con lo observado en Argentina y Brasil, y previsiblemente, dado el menor tamaño de su economía, en Uruguay no ha sido el mercado interno sino la dotación de recursos naturales el principal factor de atracción de inversiones. Sin embargo, en la otra economía pequeña del bloque, Paraguay, aparentemente el mercado interno es el principal factor determinante de IED en los años 1990, lo cual sugiere que no hay una relación lineal entre tamaño del mercado y jerarquía de factores de atracción. De todos modos, la dotación de recursos —que atrae primordialmente inversiones *export-oriented*— también ha sido un factor de cierta importancia en Paraguay, así como en Argentina, a la vez que su peso ha sido poco relevante, en términos relativos, en Brasil. Finalmente, en ninguno de los cuatro casos se encuentran ejemplos de inversiones atraídas por la posibilidad de utilizar el recurso mano de obra en actividades orientadas a la exportación²³.

²² En el estudio sobre Uruguay se estima que el MERCOSUR estaría determinando cerca de un 40% de los flujos recientes de IED. Significativamente, la integración no parece haber estimulado una mayor presencia de inversores intra-regionales (la IED de ese origen cayó proporcionalmente, frente a la de extra-zona, desde 1995).

²³ Los niveles de calificación de la mano de obra han sido evaluados positivamente por los inversores extranjeros tanto en Argentina como en Uruguay, pero no pueden considerarse como factor determinante de inversiones, sino más bien como un elemento más que ingresa favorablemente en el esquema de toma de decisiones de las ET.

b) *Las políticas de atracción de la IED*

La recepción de significativos flujos de IED se ha convertido, para la mayor parte de los países en desarrollo, en uno de los objetivos de política económica más preciados, tanto por sus efectos macroeconómicos como microeconómicos. Sea porque consideran que sus ventajas locacionales «estructurales» (tamaño y ritmo de crecimiento del mercado interno, dotación de recursos naturales, costo y calidad de la mano de obra, infraestructura de transporte y comunicaciones, etc.) no son suficientes, *per se*, para atraer a los inversores extranjeros, sea para no quedar en desventaja relativa frente a otros territorios, buena parte de los países del mundo (y las provincias, regiones y/o estados que los integran) se han embarcado en abiertas «competencias» para atraer IED.

Siguiendo a Oman (1999), podemos distinguir dos tipos de «competencia» por la IED²⁴:

i) «vía reglas» (*rules-based*): este tipo de competencia puede basarse en dos tipos muy diferentes de medidas: a) la reducción de estándares ambientales o laborales (o en el *enforcement* de dichos estándares); b) la consolidación de la estabilidad económica y política, la firma de tratados de integración regional, la garantía de los derechos de propiedad intelectual, el fortalecimiento del sistema judicial, la privatización de empresas públicas, la desregulación de mercados, la liberalización de los flujos de comercio y de capitales, etc;

ii) «vía incentivos» (*incentives-based*): esta vía incluye esencialmente: a) incentivos financieros (ayudas directas, créditos subsidiados, préstamos garantizados, etc.); b) incentivos fiscales (exenciones y rebajas impositivas, depreciación acelerada de las inversiones, deducciones especiales, exención de derechos de importación, etc.); c) incentivos indirectos (provisión de terrenos e infraestructura especial, acceso preferencial a compras del gobierno, garantía de posiciones monopólicas, tratamientos regulatorios especiales, etc.). Asimismo, la creación en un gran número de países de agencias de promoción de inversiones, las cuales muchas veces ofrecen atractivos «paquetes» de incentivos, también forma parte de este tipo de competencia.

Mientras que la competencia «vía reglas» se considera, en general —y siempre que no se base en la reducción de estándares—, como «virtuosa» (fundamentalmente porque se basa en políticas o en la consecución de objetivos que benefician no sólo a los inversores extranjeros sino a la economía del país en su conjunto), la competencia «vía incentivos» genera más críticas. Estas críticas se basan fundamentalmente en dos tipos diferentes de argumentos: i) los incentivos «distorsionan» artificialmente las decisiones de inversión (en general, este argumento es usado por los economistas «ortodoxos»); ii) existe la posibilidad de que desaten las llamadas «*bidding wars*», en las cuales los

²⁴ Para un análisis de este tema, véase también Aranda y Sauvart (1996), Chudnovsky y López (2000) y WTO (1996).

gobiernos (nacionales y subnacionales), tratando de atraer IED, compiten entre sí ofreciendo incentivos cada vez más significativos, con la consiguiente transferencia de rentas desde las economías receptoras hacia las ET.

Sin embargo, y pese a que, según la literatura recibida, los incentivos juegan un rol limitado en las decisiones de inversión de las ET (Aranda y Sauvant, 1996), las «guerras de incentivos» han sido —y siguen siendo— habituales no sólo en los países en desarrollo sino, y fundamentalmente, en los países desarrollados. Una posible explicación para este fenómeno es que, cuando los determinantes «fundamentales» de las decisiones de inversión son relativamente similares para varias localizaciones, los incentivos parecen tener, en el margen, una influencia significativa (y más cuando esas localizaciones alternativas están cercanas geográficamente).

¿Han competido los gobiernos del MERCOSUR por atraer IED en los años 1990? La respuesta general a esta pregunta es afirmativa, aunque vale la pena explorar con algún detalle los matices específicos que ha asumido esa competencia en cada caso. En Argentina, desde el punto de vista de la composición de los flujos de IED, ha sido mucho mayor el peso de la competencia «vía reglas» *vis a vis* la «vía incentivos». De todos modos, existieron algunos regímenes sectoriales específicos (particularmente en los sectores automotriz y minero) que otorgaban significativos incentivos para los inversores²⁵ (en base a *trade-related investment measures* en el caso automotriz y a la estabilidad fiscal, más algunas deducciones y desgravaciones tributarias, en minería). La evidencia sugiere que las voluminosas inversiones realizadas en esos sectores no se hubieran concretado, al menos en el volumen efectivamente observado, en ausencia de los respectivos regímenes sectoriales (esto es, los regímenes no habrían otorgado incentivos «redundantes», aunque su monto, particularmente en el caso automotriz, tal vez haya sido exagerado).

Las políticas de incentivos a la inversión han sido más relevantes, en términos relativos, en Brasil, Paraguay y Uruguay *vis a vis* lo ocurrido en Argentina, aunque en los tres casos se atribuye un papel determinante a la competencia «vía reglas», sumada a las ventajas de localización de carácter más estructural, como factor primordial en la atracción de IED.

En Uruguay la evidencia indica que la mayor parte de los proyectos de IED —a excepción de los materializados a través de compras de empresas— han estado vinculados a algún régimen promocional (aunque estos últimos no contienen preferencias especiales para las firmas extranjeras) —lo cual no significa que todas las políticas especiales de atracción de IED hayan sido exitosas (no lo han sido en los casos de zonas francas o del sector automotriz)—. Los sectores de turismo y minería han estado entre los más favorecidos por los incentivos vigentes. En el caso de Brasil, han existido

²⁵ En ambos casos, considerando la estructura y dinámica de los mencionados sectores, en la práctica los incentivos se dirigían esencialmente hacia inversores extranjeros.

diversos tipos de regímenes especiales (además del ya mencionado automotriz, los más importantes se han localizado en informática y electrónica —Zona Franca de Manaus—), que fueron determinantes significativos en la atracción de inversiones extranjeras en esas áreas. Asimismo, se observó un significativo incremento de la presencia de programas especiales de incentivos tanto a nivel estadual como municipal. En Paraguay, se estima que algo menos del 50% de la IED ingresada al país entre 1994 y 1998 hizo uso del régimen general de promoción de inversiones vigente en aquel país. Existen, además, otros regímenes preferenciales para la inversión en aquel país (zonas francas y sistema de «maquila» o subcontratación).

En este escenario, ¿se han producido *bidding wars* dentro de la región? Indudablemente la respuesta es afirmativa para el caso de Brasil y, en bastante menor medida, de la Argentina (no así en Uruguay y Paraguay, en donde no se reportan casos de incentivos de carácter subnacional y considerando que ambos países se han abstenido de ingresar abiertamente en competencias por atraer determinadas operaciones de inversión). En Brasil estas competencias se han materializado a través de la denominada «guerra fiscal» entre Estados (Motta Veiga e Iglesias, 1997), la cual implicó significativas transferencias de recursos públicos hacia los inversores extranjeros (particularmente notorias en el caso automotriz). La evidencia sugiere que esos incentivos han sido, desde el punto de vista de Brasil en su conjunto, redundantes en su mayoría, ya que operaban sobre inversiones cuya realización en Brasil ya estaba decidida, tratando de influir para que las mismas se ubicaran en uno u otro Estado.

En Argentina, en cambio, las «guerras fiscales» han sido de mucho menor magnitud, aunque a partir de 1997 se ha intensificado la competencia entre provincias por atraer inversiones (muchas veces a través de «paquetes» específicos destinados a operaciones concretas). Al mismo tiempo, han surgido disputas entre Argentina y Brasil por las políticas de incentivos aplicadas en este último país, que alcanzaron picos de intensidad en 1997 (cuando el gobierno brasileño decidió otorgar subsidios especiales para la instalación de terminales en el Norte y el Nordeste del país) y luego de la devaluación del real —comienzos de 1999—, que alteró fuertemente las condiciones de competencia entre los productores argentinos y brasileños y tras la cual se registró un movimiento relativamente importante de traslado de líneas de producción desde Argentina a Brasil —llegando en ocasiones al cierre total de la producción en el primer país—. El surgimiento de estas disputas se ha visto favorecido por la falta de un régimen común que regule los incentivos a la inversión otorgados por los países del bloque²⁶. En este escenario, resulta saludable que se haya constituido un Subgrupo de Trabajo (el N° 12) den-

²⁶ Si bien existe el llamado Protocolo de Colonia, las disposiciones del mismo son poco operativas y no incluyen mecanismos de *enforcement*, por lo cual no ha tenido relevancia práctica (ver Chudnovsky y López, 2000).

tro del MERCOSUR con el objetivo de analizar la influencia de los incentivos en la atracción de inversiones y avanzar hacia alguna forma de armonización de las políticas vigentes en cada país.

En este punto, es preciso considerar brevemente la influencia de la legislación hacia la IED en los países de la región, la cual, como se dijo antes, ha sido modificada en el sentido de levantar restricciones a la presencia y operación de las ET. De este modo, y considerando que las legislaciones respectivas previas —en particular en Argentina y Uruguay— ya habían consagrado la igualdad entre capitales locales y extranjeros, se puede afirmar que en los cuatro países hay un marco legal ampliamente favorable hacia la IED (siendo Uruguay el caso en donde mayores restricciones de carácter sectorial subsisten, vinculadas a la existencia de reservas de mercado para la actuación del Estado). Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que ese marco legal opera esencialmente como «condición necesaria» para el ingreso de IED, y en general no constituye, *per se*, un factor de atracción determinante para motivar decisiones de inversión (en principio sería Paraguay el país donde la legislación favorable a la IED ha sido apreciada en mayor medida por los inversores extranjeros).

Para finalizar, cabe señalar que los incentivos a la inversión implementados en la región no han contemplado en casi ningún caso la posibilidad de que, además de las inversiones en sí mismas, los países receptores puedan beneficiarse de forma más directa de externalidades o *spillovers* por la vía de la realización de actividades innovativas, la capacitación de recursos humanos, el desarrollo de proveedores, etc. por parte de las filiales locales de las ET (y aún cuando la OMC no prohíbe, por ejemplo, la aplicación de incentivos destinados a actividades de I&D o capacitación de personal). Asimismo, si bien en algunos casos los incentivos se han dirigido a inversiones de las cuales se han derivado significativas corrientes de exportación, en general no se ha contemplado de manera consistente el objetivo de mejorar la competitividad y ayudar a la reestructuración de los proveedores locales (los cuales en muchos casos —notoriamente en el sector autopartista— han sido adquiridos por ET²⁷), limitando la generación de encadenamientos hacia atrás a partir de las inversiones promovidas.

IV. LAS ESTRATEGIAS DE LAS ET. LA INFLUENCIA DEL MERCOSUR

Para el análisis de las estrategias y modalidades operativas asumidas por las ET en el MERCOSUR en los años 1990, recurriremos esencialmente al mar-

²⁷ Considérese que en este sector se podía haber observado, en caso de que el contexto de políticas lo hubiera alentado, una reconversión de la industria autopartista que, al menos en Argentina y Brasil, diera lugar a que algunos proveedores locales se convirtieran en «*global sourcers*» de las terminales automotrices.

co conceptual derivado del llamado «paradigma ecléctico» de la IED (Dunning, 1988 y 1994). Allí se clasifica a la IED, de acuerdo a su motivación, en cuatro grandes tipos: *resource seeking*, *market seeking*, *efficiency seeking* y *strategic asset seeking*. *Resource seeking* son las inversiones orientadas a explotar recursos naturales, o mano de obra no calificada, cuya disponibilidad es, obviamente, la principal ventaja de localización que ofrece el país receptor. Este tipo de inversiones generalmente se orienta a la exportación y habitualmente funcionan como enclaves en los países anfitriones. Las inversiones *market seeking* se dirigen a explotar el mercado doméstico del país receptor (y eventualmente el de los países cercanos). El tamaño y la tasa de crecimiento del mercado, la existencia de barreras físicas y/o de altos costos de transporte, así como la estrategia de industrialización del país receptor —incluyendo las decisiones sobre el grado de protección establecido para la producción local—, son factores que inciden decisivamente en este tipo de IED, que fue predominante en América Latina durante la fase de la ISI.

En la medida en que se modifican las condiciones de competencia como resultado del desarrollo económico, la liberalización comercial o por la emergencia de competidores locales, las inversiones *market seeking* son seguidas con frecuencia de inversiones *efficiency seeking*, en las cuales se busca racionalizar la producción para explotar economías de especialización y de ámbito. Tanto los procesos de integración regional como la reducción de los costos de transporte y los avances en las telecomunicaciones favorecen este tipo de estrategias, ya que frecuentemente se materializan a través de procesos de complementación, tanto comercial como productiva, de las operaciones de las filiales de la corporación transnacional. Finalmente, al presente, la IED del tipo *market* o *resource seeking* estaría cediendo su lugar predominante a otro tipo de estrategias, denominadas *strategic asset seeking*. «El objetivo central de este tipo de estrategias es adquirir recursos y capacidades que, para la firma inversora, pueden contribuir a mantener y acrecentar sus capacidades competitivas nucleares en los mercados regionales o globales. Los activos estratégicos que buscan las ET pueden ir desde capacidades de innovación y estructuras organizacionales, hasta el acceso a canales de distribución o el logro de un mejor conocimiento de las necesidades de los consumidores en mercados con los cuales no están familiarizadas» (Dunning, 1994, p. 36).

A su vez, las transformaciones en las estrategias y objetivos de las ET han dado lugar a cambios en la manera en que sus filiales se insertan en las operaciones de la corporación. Así, las estrategias *market seeking* daban lugar a la instalación de filiales *stand alone*, que replicaban, en menor escala, la organización de la casa matriz —generalmente con la excepción de las actividades de I&D, que tendían a centralizarse en el país de origen— (UNCTAD, 1994).

En la medida en que en ciertas industrias comienza a predominar la competencia vía costos, convergen los patrones nacionales de consumo y se reducen los costos de transporte, en algunos casos se pasa a estrategias de «integración simple», en las cuales la subsidiaria se especializa en algunas etapas

de la cadena de valor —usualmente las que involucran el empleo intensivo de mano de obra—, en el marco de relaciones de *outsourcing* definidas por la corporación. Una consecuencia obvia de este tipo de estrategia es que tiende a incrementar el volumen de comercio exterior generado por la IED, ya que las filiales no sólo exportan buena parte de su producción, sino que habitualmente operan con un bajo grado de integración nacional. Finalmente, la UNCTAD (1994) define un tipo de estrategias que denomina de integración compleja, en la cual las ET transforman sus filiales en parte integrante de redes de distribución y producción integradas regional o globalmente. Así, la cadena de valor se separa en funciones —ensamblaje, finanzas, I&D, *marketing*, etc.— que se localizan allí donde pueden desarrollarse de manera más eficiente para la corporación como un todo, de modo que pueden radicarse en las filiales funciones productivas y de gestión estratégicas para la firma.

Yendo al análisis de lo ocurrido en los países del MERCOSUR, y considerando el papel determinante del mercado interno como factor de atracción de IED tanto en Argentina como en Brasil y en Paraguay, no sorprenderá que encontremos un predominio amplio de estrategias de tipo *market seeking* entre las ET que operan en ambos países (cuadro 5). En Uruguay, en cambio, si bien las filiales *market seeking* predominan en términos de número de firmas o participación en ventas, las *resource seeking* han sido más activas en materia de inversiones entre 1995 y 1999.

En ciertos casos —notoriamente en los sectores de servicios— las estrategias «*market seeking*» adquieren un carácter «puro», esto es, las filiales respectivas no exportan (o sólo lo hacen de forma ocasional). Se trata de una modalidad que tanto en Argentina como en Uruguay alcanza el mayor peso relativo *vis a vis* las otras estrategias, mientras que en Brasil tenía, hasta 1997, menor relevancia, aunque se estima que con las privatizaciones realizadas entre 1998 y 2000 su incidencia habría aumentado considerablemente. Las ET que operan en estos sectores, además de prácticamente no exportar, exhiben, con la excepción del caso de Paraguay²⁸, bajos coeficientes de importación (particularmente en Brasil). Mientras que el grupo de filiales que siguen este tipo de estrategias operaba en Argentina, Paraguay y Uruguay con un fuerte déficit comercial, lo hacía con superávit en el caso brasileño (nuevamente, esta situación podría cambiar tras las privatizaciones realizadas en aquel país). En cualquier caso, la evidencia disponible indica que en este grupo predominan las modalidades *stand alone*, sin que puedan detectarse estrategias fuertes de integración y/o especialización interfiliales (ni intra ni extra-regionales), al menos a nivel del comercio de bienes.

En los sectores manufactureros también son dominantes las estrategias *market seeking*, pero en este caso vienen acompañadas generalmente con

²⁸ En Paraguay, buena parte de estas inversiones corresponden a filiales comerciales instaladas para distribuir bienes importados, predominantemente de extra-zona.

CUADRO 5. Las estrategias de las ET en el MERCOSUR^a. En porcentajes

País	Ítem	Resource seeking	Market seeking puro	Market seeking c/ baja orientación exportadora	Market seeking c/ moderada orientación exportadora	Total
Argentina 1997	% ventas et ^b	12.2	38.1	23.4	25.8	100.0
	Coeficiente de x ^c	71.8	0.8	6.7	15.9	15.0
	Coeficiente de m ^c	2.1	16.2	16.6	29.0	18.8
	Coef. x MERCOSUR ^d	22.5	12.6	62.0	59.8	50.6
	Coef. x Extra-MERCOSUR ^e	59.2	0.7	2.3	6.1	9.3
	Coef. m MERCOSUR ^d	8.0	11.0	27.7	19.9	19.5
Brasil 1997	% ventas et ^b	1.6	20.1	25.7	52.6	100.0
	Coeficiente de x ^c	48.3	2.5	3.9	13.1	9.2
	Coeficiente de m ^c	4.7	0.5	13.9	10.0	9.0
	Coef. x MERCOSUR ^d	7.6	28.5	32.6	27.0	26.1
	Coef. x Extra-MERCOSUR ^e	44.6	1.8	2.6	9.5	6.8
	Coef. m MERCOSUR ^d	1.2	15.3	4.3	21.4	14.4
Paraguay 1998	% ventas et ^b	25.5	29.6	44.9	—	100.0
	Coeficiente de x ^c	96.4	1.1	7.9	—	28.4
	Coeficiente de m ^c	5.0	42.5	9.3	—	18.0
	Coef. x MERCOSUR ^d	50.3	0.9	76.7	—	53.0
	Coef. x Extra-MERCOSUR ^e	48.4	1.0	1.8	—	13.4
	Coef. m MERCOSUR ^d	89.3	26.9	59.9	—	38.9
Uruguay 1998	% ventas et ^b	21.2	45.8	18.1	14.9	100.0
	Coeficiente de x ^c	75.2	0.0	3.4	23.6	16.9
	Coeficiente de m ^c	10.2	8.1	27.2	24.7	14.3

NOTAS: ^a Las respectivas muestras sobre las cuales se basan los datos presentados en este cuadro incluían a las ET que pertenecían a la cúpula de 1 000 y 500 mayores firmas según ventas en Argentina y Brasil respectivamente, a las 140 ET en Paraguay líderes y a las 154 ET más importantes en Uruguay, también en términos de ventas.

^b Participación en las ventas de cada agrupamiento en las ventas totales de las ET.

^c Exportaciones (importaciones) totales sobre ventas totales.

^d Exportaciones (importaciones) al (del) MERCOSUR sobre exportaciones (importaciones) totales.

^e Exportaciones extra-MERCOSUR sobre ventas totales.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de los capítulos 2 a 5 del presente libro.

una cierta corriente de exportaciones. En los países bajo estudio se han encontrado dos tipos de estrategias *market seeking* que se diferencian por su mayor o menor orientación exportadora²⁹. Si bien las clasificaciones sectoriales usadas en cada estudio no son idénticas —lo cual dificulta la compa-

²⁹ En el estudio de Paraguay sólo se considera una categoría, la cual, considerando que el coeficiente de exportación promedio de las firmas allí incluidas es menor al de la economía nacional, hemos asimilado al caso de *market seeking* con baja orientación exportadora.

ración estricta—, de todos modos se puede señalar como dato interesante que no necesariamente los mismos sectores aparecen en los cuatro países dentro de idénticos agrupamientos. En algunos casos las clasificaciones coinciden; por ejemplo, son sectores de baja orientación exportadora, tanto en Argentina como en Brasil, la producción de equipos informáticos y de telecomunicaciones, así como la de minerales no metálicos. A su vez, son de moderada orientación exportadora rubros tales como caucho y plástico y automotriz. En contraste, alimentos, bebidas y tabaco es una actividad moderadamente exportadora en Brasil —siempre refiriéndonos a las operaciones de las ET— y con baja orientación exportadora en Argentina. La situación inversa se da en prendas de vestir y en maquinaria y aparatos eléctricos (baja orientación exportadora en Brasil y moderada en Argentina).

Más allá de estas diferencias, de todos modos hay una serie de características comunes que definen las estrategias de las ET en estos agrupamientos. Las filiales que operan con estrategias *market seeking* con baja orientación exportadora exhiben un coeficiente de exportación promedio bajo, muy inferior a su propensión importadora media; no sorprende, entonces, encontrar que hay un déficit comercial fuerte derivado de la operatoria de este agrupamiento³⁰. Previsiblemente, los sectores más cercanos al *high-tech* (informática, telecomunicaciones) son los que tienden a exhibir mayores coeficientes de importación y/o mayor diferencia entre propensión a exportar e importar, al menos en Argentina y Brasil. El MERCOSUR es un destino importante para las exportaciones de este grupo. Así, las exportaciones extra-zona representan apenas el 2,3% de las ventas de las ET *market seeking* con baja orientación exportadora en Argentina, el 2,6% en Brasil y el 1,8% en Paraguay. En tanto, la significación del MERCOSUR como origen de las importaciones es mucho menor (cuadro 5). Cabe destacar que en Uruguay las filiales que siguen este tipo de estrategias han invertido relativamente poco en los últimos años, al tiempo que en varios casos incluso han cerrado sus plantas productivas para convertirse en importadoras (es el caso farmacéutico, por ejemplo).

Sobre esta base, se puede señalar que este grupo se integra de modo asimétrico tanto con el mercado internacional como con el resto de la corporación. En tanto que hay una integración fuerte por el lado de las importaciones (incorporando componentes, equipos y productos finales provenientes de extra-zona y particularmente de países desarrollados), la misma es mucho más débil por el lado de las exportaciones, y tiene una fuerte concentración en MERCOSUR.

En cuanto a las ET que operan con estrategias *market seeking* con moderada orientación exportadora (que en Uruguay se califican como

³⁰ Paraguay es el caso donde la magnitud del balance deficitario de este grupo de firmas es menos significativo.

«orientadas al mercado regional»), se observan diferencias significativas entre lo que ocurre en los distintos países bajo estudio. Si por un lado estas filiales operan con coeficientes de exportación moderadamente importantes en Argentina y Brasil (16 y 13% respectivamente) y bastante elevados en Uruguay (24%), en Argentina y Uruguay exhiben muy altas propensiones a importar (29% y 25%), contrariamente a lo que ocurre en Brasil (10%). Así, este agrupamiento opera con un fuerte déficit comercial en Argentina (y también, aunque de menor magnitud, en Uruguay), mientras que en Brasil lo hace con superávit. Asimismo, se debe resaltar el hecho de que, al menos hasta 1997, las ET que operaban con este tipo de estrategias eran claramente mayoritarias en Brasil —aunque, como se dijo antes, su incidencia relativa seguramente ha disminuido con las privatizaciones realizadas en 1998 y 1999—, mientras que en Argentina apenas superaban el 25% y en Uruguay oscilaban en torno al 15% —siempre en relación con las ventas totales de las ET—. La integración con el MERCOSUR de este tipo de filiales es fuerte, tanto en las importaciones como en las exportaciones. Previsiblemente, entonces, los coeficientes de exportación extra-MERCOSUR son bastante menores que los totales —6,1% en Argentina y 9,5% en Brasil—.

Este conjunto de datos sugiere que el tipo de integración con el exterior de estas filiales es algo menos asimétrico que en el caso del agrupamiento de baja orientación exportadora, en particular en Brasil, en donde un número importante de filiales de ET ha alcanzado un cierto grado de competitividad tal que les permite alcanzar niveles de exportación extra-zona relativamente significativos. A su vez, los menores coeficientes de importación de las filiales brasileñas revelan, entre otras cosas, la mayor densidad del tejido industrial de aquel país *vis a vis* la Argentina y/o la mayor profundidad que alcanzó en Argentina el proceso de racionalización de la estructura de proveedores y su reemplazo por producción importada. De todos modos, veremos enseguida que aún en Brasil las exportaciones de los productos más complejos desde el punto de vista tecno-productivo siguen estando fuertemente concentradas en América Latina.

Un hallazgo adicional significativo que se reporta en el caso argentino merece un breve comentario: si bien entre 1992 y 1997 creció el coeficiente promedio de exportación para las ET manufactureras *market seeking*, sin embargo, en 1997 las exportaciones extra-zona de estas firmas eran proporcionalmente menores, en términos de ventas, *vis a vis* 1992. En otras palabras, más que atenuarse el carácter *market seeking* de las estrategias de las ET manufactureras, lo que ocurrió fue una reorientación de las ventas hacia Brasil, en la cual no sólo perdió algo de importancia el mercado local sino también los mercados de extra-zona.

En cuanto a las estrategias *resource seeking*, su peso es muy bajo en Brasil, siendo relativamente importantes en Argentina y Paraguay y particularmente en Uruguay. Comparten en los cuatro casos la característica de

operar con muy altas propensiones a exportar (más del 70% en Argentina y Uruguay³¹ y cerca de 50% en Brasil) y bajos coeficientes de importación. Las exportaciones son, salvo excepciones, fundamentalmente hacia mercados de extra-zona; el MERCOSUR, a su vez, no es un origen relevante de las relativamente escasas importaciones que realizan estas filiales. El grado de integración intracorporación de las filiales *resource seeking* es reducido y son inusuales las estrategias de complementación y/o especialización interfiliales. El vínculo operativo con el resto de la corporación está dado, esencialmente, por las exportaciones de *commodities* realizadas desde los países del MERCOSUR; esto implica que las modalidades operativas dominantes en este grupo de firmas se alinean con el tipo *stand alone*.

El tipo de sectores involucrados en este agrupamiento en cada país es diferente: mientras que en Argentina se trata de *traders* de granos y aceites, frigoríficos, firmas pesqueras, productores de cuero y petroleras; en Paraguay, de exportadoras de soja y algodón, y en Uruguay de empresas lácteas, vitivinícolas, frigoríficos, productores de cuero y ropa de cuero, empresas forestales, empresas vinculadas al turismo, firmas laneras y otras que operan con arroz, cítricos y cebada, en Brasil el grupo incluye filiales que operan en minería³², celulosa y papel y muebles. De esto surgen dos reflexiones: i) el diferente patrón de ventajas comparativas naturales en cada caso (más cercanas a las actividades tradicionales de la Pampa Húmeda en Argentina y Uruguay —agricultura y ganadería— y vinculadas al complejo forestal en Brasil —actividad que de todos modos se está desarrollando incipientemente, con fuerte presencia de ET, tanto en Argentina como en Uruguay—); ii) el desarrollo en Brasil de una mayor capacidad para agregar valor en base a los recursos naturales, expresado en la significativa capacidad exportadora de sectores como papel o muebles.

En tanto, las estrategias *asset seeking* —que se encuentran fundamentalmente en Argentina y Brasil— se concentran en la compra de empresas existentes. En este sentido, se observa que, en general, la posición en el mercado de la firma adquirida ha pesado mucho más que su nivel de equipamiento o sus capacidades tecnológicas como determinante de este tipo de inversiones. En estos casos, los eventuales activos estratégicos que buscan las ET en sus inversiones en los países del MERCOSUR tienen ese carácter esencialmente en función de la operatoria de dichas firmas dentro del país respectivo o a nivel del bloque regional, pero raramente resultan estratégicos para el desempeño global de la respectiva corporación. La excepción a esta regla se observa fundamentalmente en Brasil, donde han sido adquiridas algunas

³¹ Sin considerar las empresas dedicadas al negocio turístico.

³² En el caso argentino las grandes inversiones en minería por parte de ET todavía no habían comenzado a operar en 1997, cuando se tomaron los datos para realizar la clasificación cuyos resultados estamos comentando.

firmas locales —en particular en el sector autopartes— que habían avanzado significativamente en su trayectoria de aprendizaje tecno-productiva y habían desarrollado procesos importantes de internacionalización productiva, primero vía exportaciones y luego a través de IED —con inversiones localizadas en EE.UU. y Europa³³—.

Corresponde ahora encarar las dos preguntas planteadas en la introducción respecto de las estrategias predominantes entre las filiales de ET en los años 1990. En primer lugar cabe comparar dichas estrategias con las que se observan en las firmas nacionales. De encontrarse diferencias significativas en dicha comparación, y teniendo en cuenta que se comparan firmas que operan en los mismos sectores, ello sugeriría que esas diferencias podrían estar influidas por el atributo de «transnacionalidad» de las ET; en otras palabras, el origen del capital estaría pesando como un determinante de estrategias y comportamientos empresarios diferentes.

En efecto, en Argentina hay algunos sectores en los cuales el desempeño de las firmas nacionales no se ajusta a los patrones de estrategias definidos para las ET. Por ejemplo, en frigoríficos las empresas locales operan con estrategias que tienen un fuerte componente *market-seeking*, mientras que las ET tienden a exhibir estrategias *resource seeking*. Otra diferencia significativa surge de comprobar que en la mayoría de los sectores manufactureros las empresas nacionales tienen mayores coeficientes de exportación «extra-MERCOSUR» que las filiales de ET. El MERCOSUR resulta más relevante, tanto como destino de las exportaciones como en cuanto origen de las importaciones, para las ET, quienes estarían aprovechando en mayor medida las ventajas derivadas de la integración regional a partir del hecho de que buena parte de ellas posee también presencia en los países vecinos, y en particular en Brasil.

En el caso de Uruguay, se observa que mientras que en las ramas «*resource seeking*» priman los determinantes sectoriales y los comportamientos de ET y firmas nacionales tienden a ser homogéneos, no ocurre lo mismo en las ramas «*market seeking*». Un ejemplo de esta divergencia es el hecho de que en varias de estas ramas las firmas nacionales aumentan su propensión a exportar en los años 1990, en tanto que las ET la disminuyen (tabaco, farmacéutica, por ejemplo). Este hecho se podría atribuir a las estrategias *efficiency seeking* que redefinen el papel de las filiales uruguayas en la estructura intra-corporación.

La evidencia sugiere, entonces, que, más allá de los aspectos específicamente sectoriales, efectivamente hay factores propios de la lógica intracorporativa que estarían pesando como determinantes de comportamientos y

³³ Confirmando esta percepción, en Dunning (1996) se señala que Brasil ha sido considerado por varias ET como una fuente de activos «creados», tanto tecnológicos como gerenciales, que pueden contribuir a mantener o mejorar la posición competitiva de la corporación a nivel internacional.

estrategias de las filiales de ET diferentes de aquellos que exhiben las firmas nacionales que operan en sectores similares.

La otra pregunta planteada en la introducción remitía a las diferencias o similitudes entre las estrategias de las ET en la ISI *vis a vis* los años 1990. Si bien, como se dijo antes, durante la ISI también predominaban las inversiones *market seeking*, hay dos diferencias significativas respecto de lo que ocurría en aquel período que vale la pena resaltar. Por un lado, el mercado doméstico crecientemente no es el de cada país sino el del MERCOSUR en su conjunto. Esto daría lugar, en principio, a la posibilidad de alcanzar mayores economías de escala y de especialización —y, consiguientemente, ganancias de eficiencia— *vis a vis* lo que ocurría durante la ISI, a través de lo que la literatura recibida denomina estrategias *efficiency seeking* (esta posibilidad de alcanzar mayores economías de escala sería particularmente importante para las filiales que operan en Argentina y Uruguay, y de menor, aunque no nula, relevancia para las brasileñas, considerando el enorme tamaño del mercado interno de aquel país).

Por otro lado, en un contexto de economías más abiertas al comercio internacional, las estrategias *market seeking* deben incluir acciones de racionalización, dirigidas a mejorar la productividad y la calidad de los procesos y productos realizados a nivel local. Alguna evidencia comparativa en este sentido ya había sido recogida en un trabajo anterior de los autores del presente artículo (Chudnovsky y López, 1999).

Ahora bien, no necesariamente estas acciones «pro-eficiencia» se materializan a través de estrategias *efficiency seeking*, en las cuales se busca obtener economías de escala y especialización intracorporación. De todos modos, este tipo de estrategias también están teniendo mayor importancia, en particular dentro del espacio ampliado del MERCOSUR. En efecto, las ET que operan en sectores transables han tendido a adoptar una estrategia de especialización en ciertos productos o líneas de producción y de complementación con otras filiales de la corporación, configurando una función de producción más «abierta» a nivel de procesos (insumos) y de productos.

En el caso argentino surgen indicios que confirman la presencia creciente de estrategias de especialización de tipo *efficiency seeking*, que ya habían sido detectadas en una fase más temprana por el trabajo de Kosacoff y Porta (1997). Entre los sectores en donde ese tipo de estrategias alcanza mayor impacto figuran electrodomésticos, alimentos y bebidas, artículos de tocador y limpieza, petroquímica y neumáticos, entre otros. En el caso de Uruguay, para las ET con estrategias *market seeking* con baja orientación exportadora se observa que la búsqueda de eficiencia intracorporativa probablemente implique relegar a las filiales uruguayas —y en particular a aquellas instaladas durante la ISI— a una posición más marginal en la estructura global, convirtiéndolas progresivamente en importadoras. En Brasil este tipo de estrategias se observa en los sectores *market seeking*, asociadas a procesos de

racionalización y desverticalización de la producción, pero raramente acompañados de una inserción más activa de las filiales brasileñas en tanto exportadoras a mercados extraregionales.

Esta incipiente presencia de estrategias *efficiency seeking* se da *pari passu* con el paulatino pasaje desde las filiales *stand alone*, características de la etapa de la ISI, a otras que operan bajo modalidades de integración simple y, en mucha menor medida, «compleja». La evidencia disponible indica que, en general, la mayor integración se circunscribe casi exclusivamente a una parte de la gama de productos ofrecidos y no incluye el traslado de funciones estratégicas de la corporación. En particular, las filiales del MERCOSUR no internalizan las actividades de I&D y diseño de procesos y productos —que siguen esencialmente centralizadas en sus casas matrices o en filiales localizadas en países desarrollados— y lo hacen sólo de manera parcial —básicamente, mediante adaptaciones— en el caso del *marketing* y el desarrollo de mercados.

Por otro lado, sólo en el sector automotriz, consecuentemente con el mayor desarrollo de las estrategias *efficiency seeking*, parecen desarrollarse modalidades de integración «fuerte». Como señalan Bastos Tigre *et al* (1999), las estrategias internacionales de las firmas automotrices se basan crecientemente en la implantación de centros de producción y distribución subregionales, con el concepto de que tanto el vehículo como las partes y piezas son intercambiables entre los distintos centros. El MERCOSUR ha pasado a ser uno de estos centros³⁴ y, en consecuencia, los proyectos de inversión se dimensionan en función del mercado subregional en su conjunto, a la vez que los planes de producción articulan las actividades de las distintas filiales de cada corporación mediante especializaciones complementarias. Para ello, se busca reducir al mínimo las plataformas utilizadas en cada planta y producir sólo uno o dos modelos para alcanzar rangos de escala satisfactorios (modelos que muchas veces son de asignación exclusiva dentro del MERCOSUR). Las respectivas ofertas domésticas se complementan a través del comercio intrafiliales (principal, aunque no exclusivamente, con aquellas de intra-zona). Así, tanto las importaciones como las exportaciones de esta industria han crecido considerablemente.

¿Cuál ha sido la influencia del MERCOSUR como determinante de las estrategias y comportamientos de las filiales de ET? Previsiblemente, dicha influencia es mayor cuanto más pequeña es la economía del país en cuestión. Esto se refleja, por ejemplo, en el mayor peso proporcional que tiene el comercio con el MERCOSUR para las filiales uruguayas y paraguayas *vis a vis* las argentinas, las cuales, a su vez, comercian relativamente más con el

³⁴ Por ejemplo, para las firmas estadounidenses el MERCOSUR ya representa el segundo mercado externo, después del europeo. Otro factor de peso es la casi nula presencia en el MERCOSUR de las firmas japonesas, rivales principales de las terminales europeas y americanas en el oligopolio automotriz internacional.

MERCOSUR que sus pares brasileñas (ver más sobre esto en la próxima sección).

De todos modos, en los países bajo estudio las filiales de las ET han acompañado, y en general a mayor velocidad, la reorientación del intercambio comercial hacia los socios del MERCOSUR observada en los años 1990. Por otra parte, el MERCOSUR ha sido peculiarmente importante en la reestructuración de algunos sectores dominados por ET; este es notoriamente el caso automotriz, sobre el cual ya se habló más arriba.

En los cuatro países se advierte que el MERCOSUR ha sido más relevante para las filiales manufactureras con estrategias *market seeking*, en tanto que no ha incidido demasiado ni en las *resource seeking* ni en las que operan en *non-tradeables*. La mayor velocidad de adaptación de las ET *vis a vis* las firmas locales frente a las posibilidades abiertas por el MERCOSUR tiene una explicación inmediata en el hecho de que buena parte de esas ET poseen filiales en dos o más países de la región. Esto les permitió aprovechar tempranamente los beneficios derivados de la reducción de las barreras a la circulación de bienes dentro del MERCOSUR, por medio de estrategias de racionalización y especialización articuladas entre las filiales de la región³⁵. En tanto, los *newcomers* no necesitan reconvertir su operatoria, ya que tienden a diseñar desde un principio sus inversiones en función de la existencia del MERCOSUR.

Al mismo tiempo, las turbulencias creadas en el MERCOSUR por la falta de coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales no han dejado de tener impacto sobre las estrategias de las filiales regionales. En particular, la devaluación del real producida a comienzos de 1999 obviamente tuvo un impacto fuerte en términos de la competitividad precio relativa de Brasil *vis a vis* la Argentina, modificando significativamente las condiciones de competencia intra-zona, haciendo más difícil para las filiales en la Argentina competir con la producción de sus pares en Brasil, aunque no hay una cuantificación respecto de en qué medida este cambio, más allá de su impacto inmediato en materia de corrientes de comercio, ha afectado los esquemas de especialización e integración arriba descritos. En donde sí existe alguna evidencia, como se señaló más arriba, es respecto del traslado de líneas de producción desde Argentina hacia Brasil en algunas filiales de ET. Cabe

³⁵ Además del caso automotriz ya mencionado, este tipo de estrategias se observa en distintos sectores (alimentos, química, etc.). Por ejemplo, en el sector farmacéutico, el MERCOSUR ha ampliado las posibilidades de comercio intrafirma, tanto por el desmonte de barreras arancelarias como por la perspectiva de que progresivamente converjan los esquemas regulatorios en los países miembro. Así, las ET han venido aumentando el nivel de especialización productiva de sus filiales —tendiendo a generar esquemas de complementación intra-región—, lo cual permite obtener ganancias de eficiencia. En algunos casos, no obstante, se han observado procesos de concentración de la producción en un país —generalmente Brasil—, lo que ha implicado el cierre de algunas plantas en la Argentina y particularmente en Uruguay (CENES-FUNCXEX-CINVE, 2000).

explorar a futuro si estos traslados son coyunturales, o si bien se trata de decisiones irreversibles (y, si ocurre esto último, cuál es el impacto sobre la balanza comercial de las filiales de ET a nivel intra-MERCOSUR).

Finalmente, una observación importante respecto de las estrategias de las ET en el MERCOSUR es que los procesos de especialización y complementación abarcan usualmente las esferas comercial y productiva, sin que se conozca de casos en los cuales se desenvuelvan actividades de cooperación o intercambio en el plano tecnológico.

V. EL IMPACTO DE LA IED

a) *La formación de capital*

La evidencia disponible para los casos de Argentina, Brasil y Paraguay permite afirmar que el aumento de los flujos de IED no se ha reflejado en una aceleración del ritmo de formación de capital. Si bien se han incrementado tanto el ratio IED/inversión bruta en capital fijo (IBKF) como el peso de los flujos y el *stock* de IED sobre el PBI doméstico (cuadro 3, p. 9), no se observa una tendencia al aumento de las respectivas tasas de inversión —medidas como el ratio IBKF/PBI— (cuadro 1, p. 6). También en los casos de Argentina y Brasil se observa que los fabricantes locales de equipos y maquinarias han perdido peso frente a la producción importada —que eleva fuertemente su peso como componente de la inversión total—. Si bien la liberalización comercial indudablemente ha operado a favor de esta tendencia, es posible que la creciente presencia de las ET, las cuales tienden a vincularse en mayor medida con proveedores internacionales de equipos (además de la posibilidad que tienen algunas de ellas de abastecerse de bienes de capital producidos en otras filiales de la corporación), también sea un elemento explicativo de la menor densidad de los eslabonamientos hacia la fabricación local de bienes de capital.

Este aparente escaso efecto de la IED sobre la tasa de inversión en Argentina y Brasil encuentra una explicación inmediata en la ya referida fuerte incidencia de las FyA sobre los flujos de IED ingresados a la región. Si bien las firmas compradoras, *a posteriori* de la adquisición, en general encararon procesos de reestructuración que incluían inversiones más o menos significativas, es evidente que si la IED hubiera tenido un mayor peso de inversiones *greenfield*, su contribución a la formación de capital hubiera sido más importante.

Por otro lado, en el caso argentino se observa, como veremos más abajo, un comportamiento menos tendiente a la reinversión de utilidades en los años 1990 que en los años 1980, pese al mejor clima macroeconómico vigente, por parte de las filiales de ET. Si bien esta tendencia puede estar asocia-

da a diversos factores explicativos —las mayores facilidades para la remisión de utilidades, la política de distribución de dividendos llevada adelante por las empresas privatizadas— el hecho de que el porcentaje de remisión de utilidades sea tan alto (mayor al 60%) es ciertamente sorprendente, ya que la literatura recibida sugiere que dicho porcentaje en general se eleva a medida que las operaciones de IED ingresan en su fase de madurez, mientras que tiende a ser bajo en los primeros años. Considerando que el grueso del *stock* de IED en Argentina ha ingresado en la década de 1990, surge consecuentemente la inquietud por lo elevado de la remisión de utilidades, fenómeno que podría estar sugiriendo un comportamiento cortoplacista por parte de las ET que han invertido en el país en dicho período.

A su vez, estos hallazgos vienen a prestar soporte adicional al argumento expuesto en Agosin y Mayer (2000), quienes hallan que la relación entre IED e inversión doméstica no es de ningún modo siempre positiva. De hecho, los autores encuentran un efecto de desplazamiento (*crowding out*) producido por los flujos de IED en el caso de América Latina en el período 1970-1996 (en otras palabras, la IED tendió a generar un efecto negativo sobre las inversiones de las firmas locales) —significativamente, en Asia los autores encuentran que el efecto fue el opuesto (*crowding in*), esto es, la IED estimuló positivamente a las inversiones domésticas—. En cambio, la evidencia disponible para Argentina, Brasil y Paraguay no respalda las expectativas, referidas en la introducción de este trabajo, respecto de una reacción inversora sostenida por parte de las firmas de capital nacional frente al ingreso de filiales de ET.

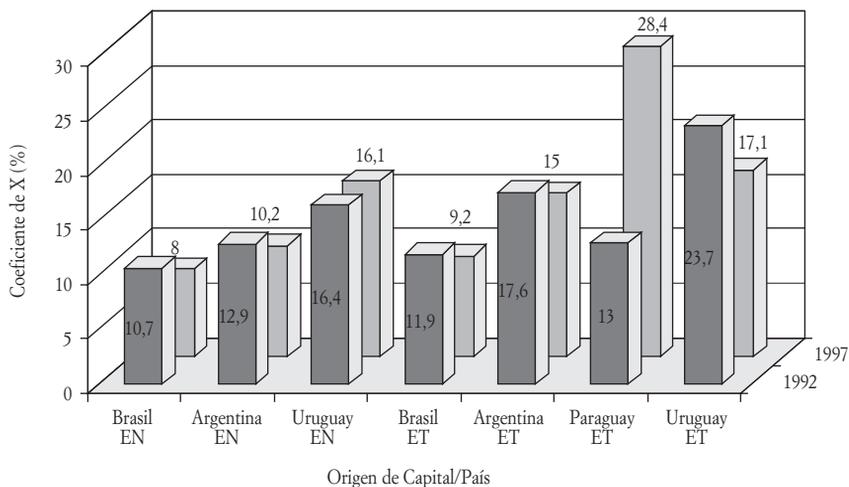
b) *El balance comercial y la orientación exportadora/importadora de las ET*³⁶.

En el caso argentino, se comprueba que las ET exportan e importan más, en relación con sus ventas, que las firmas nacionales, pero mientras estas últimas trabajan con coeficientes de exportación superiores a los de importación, lo opuesto ocurre con las ET (gráficos 3 y 4)³⁷. Por ende, mientras que las ET operan con un saldo comercial negativo (que se hace particularmente significativo en el caso de las filiales manufactureras y de servicios), las firmas nacionales, en su conjunto, generan un aporte positivo al balance comercial. Más aún, a partir de un ejercicio estadístico se comprobó que mientras que la diferencia entre ET y firmas nacionales en cuanto a

³⁶ Vale recordar lo ya adelantado al comienzo de este trabajo, en el sentido de que las estimaciones de comercio presentadas aquí son previas a la devaluación del real en Brasil.

³⁷ Los datos de estos gráficos se basan en sendas muestras de las mayores firmas según ventas en cada país, que están compuestas de 1 000 casos en Argentina, de 500 casos en Brasil, de 145 casos en Paraguay, y de 300 en Uruguay.

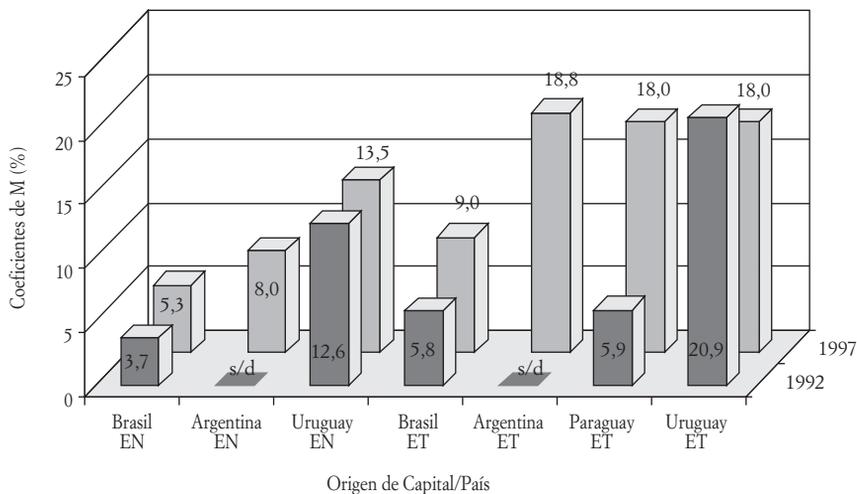
GRÁFICO 3. *Coefficientes de exportación por origen del capital, 1992 y 1997**



NOTA: * Los datos de Uruguay y Paraguay corresponden al año 1998.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de los capítulos 2 a 5 del presente libro.

GRÁFICO 4. *Coefficientes de importación según origen del capital, 1992 y 1997**



NOTA: * Los datos de Uruguay y Paraguay corresponde al año 1998.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de los capítulos 2 a 5 del presente libro.

la propensión a importar resulta estadísticamente significativa, no ocurre lo mismo cuando se analizan las diferencias en la propensión a exportar.

En Brasil se encuentra que mientras que las filiales de ET operan con una propensión a exportar similar a la de las firmas locales, su propensión a importar es bastante mayor. Asimismo, la propensión a importar de las filiales de ET ha crecido más que la de las firmas de capital nacional. De todos modos, a diferencia del caso argentino, las filiales en su conjunto todavía estaban operando, al menos hasta 1997, con un saldo comercial positivo, aunque decreciente en el tiempo. Al mismo tiempo, si se tomaban únicamente las filiales industriales, se observaba un cambio de una situación de superávit en 1989 a otra de déficit en 1997. A su vez, dentro del sector industrial los déficits más significativos se observan en los sectores más intensivos en tecnología o con procesos productivos más complejos (informática, equipos de telecomunicación, automotriz, farmacéutica), tendencia que también se observaba en el caso argentino.

En Uruguay se registra una caída tanto de la propensión a exportar como a importar de las filiales de ET. Mientras que en 1992 las filiales operaban con una orientación exportadora superior a su propensión a importar (y exhibían un balance comercial positivo), en 1998 la situación se invierte, este hecho es atribuido, en parte, a la implementación de estrategias *efficiency seeking* que, según lo señalado más arriba, redefinen el papel de las filiales uruguayas en la estructura intra-corporativa, especialmente en aquellas ramas en donde dichas filiales habían sido originalmente instaladas en la etapa de la ISI³⁸. Las empresas nacionales, en tanto, operan en ambos años con balances comerciales positivos³⁹ y con propensiones a exportar mayores que a importar. Por otro lado, mientras que en 1992 las filiales de ET exhibían una diferencia apreciable en cuanto a su propensión a exportar *vis a vis* las firmas nacionales, para 1998 esa diferencia había prácticamente desaparecido.

Por último, en Paraguay sólo se dispone de información acerca de la propensión a exportar y a importar de las ET y del país en su conjunto, pero se carece de los datos respectivos para las firmas de capital nacional. Mientras que las ET exportan más de lo que importan en relación a sus ventas, lo contrario ocurre para el país en su conjunto. De ahí que las empresas extranjeras operaron con un superávit comercial durante los años noventa mientras que el país presentó una balanza comercial negativa. De manera simi-

³⁸ En el caso específico de Uruguay, cabe contemplar el hecho de que la IED en turismo seguramente contribuye a generar fuertes ingresos de divisas que, obviamente, no aparecen en el balance comercial, pero que deben ser tomadas en cuenta al momento de evaluar la contribución de las ET al balance de pagos del país.

³⁹ Este dato se basa en la muestra de las 300 mayores firmas del país. Si se toman todas las firmas uruguayas, las empresas nacionales pasan a tener déficit comercial, fuertemente creciente, tanto en 1992 como en 1998. En tanto, las ET pasan de un leve superávit en 1992 a un déficit también pequeño en 1998.

lar al caso brasileño, si se excluye el sector primario agrícola de la muestra de las ET, el superávit comercial de las mismas se convierte en déficit.

Un hecho significativo es que en Argentina, Brasil y Uruguay la propensión a exportar de las filiales de las ET desciende entre 1992 y 1997 (1998 en el caso de Uruguay). Mientras que en Argentina ese fenómeno se atribuye a un cambio en la composición de la cúpula empresaria⁴⁰, en Brasil y Uruguay parecen estar operando otros factores (fuerte sensibilidad de las exportaciones a las variaciones de la demanda doméstica en Brasil y cambios en las estrategias de las filiales en Uruguay).

Se podría argumentar que si bien las filiales de ET no exhiben, por sí mismas, un comportamiento exportador superior al de las firmas nacionales, pueden haber generado un efecto indirecto positivo sobre las exportaciones de los países receptores por la vía de la IED ingresada en infraestructura, transporte y comunicaciones, la cual podría haber contribuido a mejorar la competitividad global de las economías de la región (en particular en Argentina y Brasil, donde ese tipo de IED ha sido más importante). Sin embargo, sólo en Argentina se observa un leve aumento del coeficiente de exportación de la economía en su conjunto en la comparación entre los años 1990 y los años 1980 (cuadro 1, p. 6), lo cual sugiere que ese efecto aún no se ha verificado en las economías del MERCOSUR.

En tanto, la creciente propensión a importar de las filiales de ET —y el hecho de que dicha propensión resulte sistemáticamente superior a la de las firmas locales— obedece esencialmente al hecho de que pueden aprovechar en mayor medida los beneficios de la apertura comercial para abastecerse desde el exterior (y en particular desde otras filiales de la corporación) tanto de insumos y bienes de capital como de productos finales con los que complementan su oferta en el mercado local. A su vez, esto se enmarca en la tendencia de las ET a nivel global de concentrar crecientemente sus compras en los denominados «*global sourcers*», tendencia que es particularmente visible en la industria automotriz.

c) *El balance de pagos*

Uno de los principales argumentos «macroeconómicos» a favor de la IED como vía preferida para cubrir las necesidades de financiamiento en cuenta corriente del balance de pagos en economías en desarrollo enfatiza su carácter menos volátil y menos dependiente de los ciclos económicos, *vis a vis* las inversiones de cartera o *portfolio*.

⁴⁰ Entre 1992 y 1997 pierden peso de las ET exportadoras de *commodities vis a vis* el resto de las filiales. Si se toman sólo estas últimas, el coeficiente de exportación sube en lugar de caer.

En efecto, en los países estudiados los flujos de IED no sólo han sido un componente importante en el financiamiento de los déficits de la cuenta corriente del balance de pagos⁴¹, sino que han exhibido menos volatilidad que los de capital de corto plazo, incluidas las inversiones de cartera. Así, dichos flujos incrementaron su peso como fuente de financiamiento externo en los años de crisis externa (1995 y 1999 en Argentina y 1997-1999 en Brasil), al tiempo que las inversiones de cartera bajaban bruscamente o incluso exhibieron salidas netas.

Sin embargo, este primer efecto positivo debe ser balanceado con otras consecuencias de la operatoria de las ET sobre la balanza de pagos de las economías receptoras. En el caso argentino es donde se advierte con mayor claridad que, una vez tomadas en cuenta esas otras consecuencias, se diluye fuertemente el impacto positivo de la IED en este terreno.

Para realizar este análisis, es preciso considerar, por un lado, las remesas de utilidades y dividendos realizadas por las ET. En el caso argentino, entre 1992 y 1999, la IED representó el 80% del déficit en cuenta corriente acumulado por el país, y el 60% de los ingresos netos de la cuenta capital y financiera. Sin embargo, las utilidades y dividendos aumentaron prácticamente en la misma proporción que los flujos de IED, al menos hasta 1998, permaneciendo en cifras algo superiores al 20% en relación a estos últimos. Más preocupante, mientras que en los años 1980 la proporción de utilidades remitidas sobre utilidades totales llegaba al 26,1%, en la década de 1990 dicha proporción llegó a representar cerca de un 61% del total de utilidades obtenidas por las filiales de ET. A su vez, mientras que en 1990-1993 la proporción remitida de utilidades alcanzó al 45%, la misma subió al 66% tanto en 1994-1996 como en 1997-1999.

Sobre estas bases, y considerando también el impacto de la operatoria de las ET en el plano del balance comercial y de servicios reales, se estimó que en 1997 el ingreso de IED superó por cerca de U\$S 700 millones al déficit operativo en cuenta corriente de las filiales de ET, pero en 1998 fue inferior a este último en más de U\$S 1 860 millones. Así, en el caso argentino se concluye que, si bien es cierto que las ET también aportan al financiamiento del balance de pagos vía endeudamiento con el exterior, los datos disponibles indican que salvo en años de ingreso excepcionalmente alto de flujos de IED (como ocurrió en 1999), el aporte global de la operatoria de las ET en relación al balance de pagos es probablemente nulo e incluso puede ser negativo, dependiendo del volumen que alcancen los nuevos ingresos en los distintos años.

En lo que respecta a Paraguay, la remisión de utilidades como porcentaje de las utilidades netas oscila alrededor del 23% en 1996-98. En el mis-

⁴¹ Los flujos de IED han cubierto el 80% del déficit en cuenta corriente en Argentina entre 1992 y 1999, una cifra similar en Uruguay para el período 1992-1998, algo más del 100% entre 1991 y 1998 en Paraguay, y cerca del 70% en Brasil entre 1994 y 1999.

mo período, las utilidades remitidas como proporción de los flujos de IED aumentan de 15 a 25%. En 1999, ambos coeficientes crecen en forma significativa en virtud de la inestabilidad política. De todos modos, y a diferencia de lo que ocurre en Argentina, las ET operaban en Paraguay con un superávit en su cuenta corriente en 1997, frente a la situación de déficit que exhibía la economía paraguaya como un todo en dicho rubro (en 1998, las filiales de ET también pasan a operar con déficit, aunque de una magnitud menor frente al de Paraguay en su conjunto).

Lamentablemente, en los otros dos casos los datos sobre remisión de utilidades no se publican (Uruguay) o bien no distinguen de manera sistemática la parte correspondiente a IED y la vinculada a inversión de cartera (Brasil). Con estas reservas, de todos modos se puede señalar que en Brasil se observa una tendencia creciente en la remisión de utilidades y dividendos, de un promedio de U\$S 1 600 millones anuales en 1990-94, a algo más de U\$S 5 400 millones en 1995-1999. Al mismo tiempo, se advierte que en la primera mitad de la década (y de hecho desde 1983 en adelante), cuando el ingreso de IED se ubicaba en niveles históricamente bajos, la remisión de dividendos y utilidades superó sistemáticamente (la excepción es 1992) al ingreso de nueva IED. A partir de 1996, con el fuerte incremento de la IED ingresada a Brasil, esa situación se revierte, y en 1999 la relación entre remisión de utilidades/IED llega al 20%.

d) *La composición y el destino de las exportaciones*⁴²

Esta sección intenta evaluar en qué medida las ET han contribuido al *upgrade* de la canasta exportadora de los países del MERCOSUR y/o a diversificar los mercados de destino de sus exportaciones (en particular, mejorando el acceso a los mercados de los países desarrollados). Para realizar el primero de los análisis arriba mencionados, se empleó una clasificación que trata de captar el patrón de especialización de las ET en función del contenido tecnológico, la intensidad factorial y el grado de industrialización de los bienes comercializados por ellas⁴³.

⁴² Las informaciones contenidas en esta sección se basan en estimaciones realizadas para el total de las filiales extranjeras en el caso de Uruguay y en sendas muestras de ET en los otros dos casos. En Argentina se trabajó con 140 filiales cuyas exportaciones representaron el 33% de las exportaciones y el 21% de las importaciones argentinas en 1997. En relación con el conjunto de ET, la representatividad de la muestra es de 71% y de 36% respectivamente para las exportaciones y las importaciones en 1997. En Brasil la muestra estaba compuesta por 100 filiales cuya facturación representaba en 1997 cerca del 20% del total del intercambio comercial brasileño, el 48% del intercambio de las 500 mayores firmas del país, y el 84% del intercambio total de las ET incluidas entre las 500 mayores.

⁴³ Dicha clasificación fue desarrollada por el grupo CTP-Data (Universidades de París I, XI y XIII), en base a la tradicional clasificación de Pavitt (1984) que fue posteriormente adaptada por Guerrieri y Milana (1989) y Guerrieri (1992).

En base a esta clasificación, se encuentra que sólo en Brasil las ET parecían contribuir positivamente al *upgrade* de la estructura exportadora del país. En particular, las exportaciones de las ET incluían menos productos primarios y trabajo-intensivos, mientras que tendían a basarse mucho más en industrias intensivas en escala y de proveedores especializados (las diferencias eran 43 contra 23% en el primer caso y 16 contra 10% en el segundo, comparando la participación de esos agrupamientos en las exportaciones de las ET *vis a vis* la que tenían en las exportaciones totales de Brasil).

Al mismo tiempo, se encontró que las filiales de ET actuantes en Brasil tienen una mayor propensión a exportar hacia el MERCOSUR que la economía brasileña en su conjunto. Así, en 1997 el 28% de las exportaciones de las ET tenían como destino al MERCOSUR, contra un 17% de las exportaciones brasileñas totales. En cambio, el MERCOSUR era el origen del 13% de las importaciones de las ET, contra un 16% observado para las importaciones en su conjunto. Así, el comercio de las filiales era superavitario con el MERCOSUR, y también con el resto de la ALADI, y deficitario con el NAFTA y la Unión Europea.

A su vez, el comercio de las filiales en Brasil muestra un claro patrón dual. Mientras que el superávit con el MERCOSUR y con los países de la ALADI se concentra en las exportaciones de productos manufactureros de mayor complejidad e intensivos en tecnología, son esos mismos agrupamientos los que explican el déficit del intercambio de las ET con las regiones desarrolladas. Los superávits en el intercambio con dichas regiones se dan, al contrario de lo que ocurre con el MERCOSUR, en las actividades primarias y agroindustriales. Así, se puede pensar que Brasil es una suerte de «centro regional» para las filiales de ET que operan en actividades más sofisticadas o complejas, exportando parte de la producción de este tipo de bienes hacia MERCOSUR y el resto de América Latina. Sin embargo, esas producciones se hacen con un contenido local mucho menor que en el pasado, y probablemente con una muy baja integración local de las partes e insumos tecnológicamente más avanzados, que serían importados desde los países avanzados.

En el caso argentino se advierte una tendencia de las ET a concentrar más sus exportaciones en productos primarios (en particular de origen agropecuario) y menos en bienes industriales⁴⁴. A su vez, las ET aparecían con una

⁴⁴ En el trabajo argentino se aclara, además, que las exportaciones de bienes industriales de las filiales de ET están fuertemente asociadas al complejo automotriz —donde existió, como se mencionó antes, una política sectorial específica dirigida a estimular las exportaciones—, mientras que las primarias y agroindustriales consisten esencialmente en granos y aceites, *commodities* que el país exporta tradicionalmente desde tiempo atrás, a los cuales se han sumado en los años 1990 el petróleo y algunos recursos mineros que se exportan con muy bajo grado de elaboración. Esta aclaración aventa la posibilidad de que dentro de los rubros productos primarios o agroindustriales se estén incluyendo bienes de mayor sofisticación desde el punto de vista técnico o de nichos de mercado, a cuya elaboración las ET podrían contribuir con activos propietarios específicos.

menor tendencia que el conjunto de la economía a exportar manufacturas pertenecientes a aquellas industrias más intensivas en *skills* o conocimientos —proveedores especializados e industrias intensivas en I&D—.

En cuanto a patrones de destino, el comercio exterior de las ET acompañó en gran medida la evolución general del intercambio comercial argentino en su conjunto. Así, las exportaciones e importaciones de las ET tendieron a concentrarse relativamente más en el MERCOSUR a lo largo de la década. De hecho, las exportaciones de las ET tienen un sesgo, en comparación con el total nacional, a concentrarse más en el MERCOSUR, en desmedro del NAFTA, Asia Oriental y la UE. Paralelamente, las filiales de ET tienden a exportar muy poco a sus países de origen, mientras que sus importaciones tienden a estar concentradas fuertemente en dichos países.

Al cruzar, las informaciones respecto de la composición y el patrón geográfico del comercio exterior de las ET se advierte que el MERCOSUR —y el resto de la ALADI— absorben el 90% de las exportaciones de productos industriales no basados en recursos naturales. En cambio, las exportaciones de productos primarios y de manufacturas intensivas en recursos naturales tienen una estructura de destino más diversificada, con fuerte peso de algunos mercados más desarrollados y de los países asiáticos. Esto implica que en Argentina (al igual que en Brasil), las ET exportan los productos más «sofisticados» desde el punto de vista tecno-productivo a los países latinoamericanos —y en particular al MERCOSUR— en tanto que sus exportaciones hacia los países desarrollados consisten esencialmente en bienes primarios o manufacturas intensivas en recursos naturales con muy escaso nivel de valor agregado o complejidad tecnológica. En tanto, mientras que el MERCOSUR es relativamente importante como origen de importaciones de *commodities* primarios y bienes agroindustriales, las importaciones de manufacturas —y en particular de aquellas incluidas en las categorías de proveedores especializados e intensivas en I&D— tienden a realizarse principalmente desde la Unión Europea y los países del NAFTA.

En Uruguay los hallazgos presentan rasgos muy específicos. En 1998, algo más de la mitad de las exportaciones y las importaciones de las ET se hacían con los países del MERCOSUR. Sin embargo, y a diferencia de lo encontrado en los otros dos casos, la concentración de las exportaciones en el MERCOSUR era levemente menor que la que exhibía la economía uruguaya en su conjunto, mientras que las importaciones provenían en mayor medida desde la región *vis a vis* lo observado en la estructura de importaciones total del país⁴⁵. Si bien los países/regiones de procedencia de las ET tendían a pesar

⁴⁵ Cabe observar, sin embargo, que tomando solamente las ET industriales, se observa que tendían a importar una mayor proporción de sus insumos desde países desarrollados que las firmas nacionales. Además del hecho de que las dos observaciones no son necesariamente contradictorias considerando que se habla de universos de firmas distintas y que en un caso se trabaja con importaciones totales y en otro con importaciones de insumos, probablemen-

más como origen de las importaciones realizadas por las filiales que como destino de las exportaciones de estas últimas (hallazgo similar al observado en Argentina y Brasil), de todos modos el informe uruguayo destaca que la pauta de comercio de las ET está relativamente poco vinculada con el origen de su capital (y, como se dijo antes, muy concentrada en el MERCOSUR), hecho que, en el caso de las ET estadounidenses, se explicaría porque estas operan esencialmente como «filiales» de las filiales argentinas.

En tanto, las ET muestran una leve mayor propensión, *vis a vis* la economía uruguaya en su conjunto, a concentrar sus exportaciones en actividades industriales (en particular mano de obra intensivas y intensivas en escala), aunque los productos primarios y agroindustriales son dominantes en la pauta exportadora (más aún, considerando que buena parte de las manufacturas intensivas en mano de obra —esencialmente las textiles—, también son fuertemente dependientes de la dotación de recursos naturales del país). Como ocurre en los otros dos países, las exportaciones de los sectores manufactureros no basados en recursos naturales ni en mano de obra se concentran fuertemente en el MERCOSUR. Interpretando el conjunto de datos disponibles sobre el tema, en el estudio uruguayo se sostiene que las ET no han contribuido al *upgrade* de la estructura exportadora del país, aunque sí al sostenimiento de algunos mercados de extra-zona (en agroindustrias y bienes primarios, fundamentalmente).

En lo que hace a Paraguay, las exportaciones de las ET se concentran casi con exclusividad, e inclusive más fuertemente que las exportaciones paraguayas totales, en productos primarios (80% de las exportaciones de las ET en 1998) y agroindustrias (17%) —con fuerte base sobre bienes primarios tales como soja, algodón, madera, carne, etc.—.

Respecto de los mercados de destino, las filiales de ET en Paraguay siguieron la tendencia general del país de reorientación de ventas externas hacia el MERCOSUR, incluso con mayor énfasis que las firmas de capital paraguayo. Un dato distintivo con relación a los otros tres casos, es que en Paraguay el MERCOSUR es más importante, en términos relativos, como origen de las importaciones de las filiales de ET que como destino de sus exportaciones.

Al cruzar los datos sobre mercados de destino y composición de las exportaciones, se observa, significativamente, que mientras el MERCOSUR y la Unión Europea comparten el primer lugar en cuanto receptoras de ventas de bienes primarios por parte de las filiales de ET; en el caso de rubros agro-industriales y otras manufacturas el MERCOSUR ejerce un predominio claro como mercado de destino.

te también se pueda arriesgar la hipótesis de que las ET tienden a importar relativamente más insumos desde los países desarrollados, y más productos finales desde las otras filiales en el MERCOSUR, con las cuales habrían iniciado procesos de articulación y especialización complementaria a nivel intra-corporativo.

Cabe destacar, además, que tanto las exportaciones totales de los cuatro países bajo estudio como las que en cada uno de ellos realizan las filiales de ET presentan diferencias apreciables en cuanto a composición y patrones geográficos de comercio. Previsiblemente, el MERCOSUR es menos importante como destino de las exportaciones y como origen de las importaciones en Brasil, en tanto que su mayor relevancia relativa se observa en los casos de Paraguay y Uruguay. A su vez, Brasil (y las filiales de ET allí radicadas) muestra un patrón de exportaciones con un mayor peso relativo de bienes manufacturados, y en particular de aquellos correspondientes a industrias intensivas en escala, de proveedores especializados e intensivas en I&D. Paraguay es, a su vez, el país donde el peso de ese tipo de industrias es relativamente menor.

En suma, las filiales de ET no parecen haber contribuido sustantivamente al acceso a nuevos mercados de exportación, y de hecho en Argentina, Brasil y Paraguay sus ventas externas están más concentradas en el MERCOSUR que las exportaciones realizadas por las firmas locales. Ni en Argentina ni en Paraguay y Uruguay, por otro lado, parece haber un aporte significativo al *upgrade* de la estructura exportadora del país, aunque eso sí ocurre en Brasil. De todos modos, en general se observa una estructura geográfica del comercio de tipo dual, donde se exportan los bienes más sofisticados desde el punto de vista tecnológico o productivo al MERCOSUR y a otros países latinoamericanos, mientras que el comercio con las zonas más desarrolladas consiste esencialmente en ventas de bienes primarios o agroindustriales e importaciones correspondientes a las industrias más intensivas en tecnología o con procesos productivos más complejos.

En este sentido, el menor grado de «primarización» de las exportaciones de las ET brasileñas, en tanto descansa en gran medida en que una parte muy importante de las colocaciones de manufacturas se hace dentro del MERCOSUR, se puede explicar en función del hecho de que la economía brasileña es la más desarrollada dentro de la región en términos del avance cuantitativo y cualitativo de su proceso de industrialización, así como también la que ha atraído relativamente más IED en actividades complejas desde el punto de vista tecnológico y/o productivo. La evidencia sugiere, además, que esta «jerarquía» de las filiales en el MERCOSUR está estrechamente ligada a patrones de especialización y comercio intrafirma.

VI. CONCLUSIONES GENERALES Y SUGERENCIAS DE POLÍTICA

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, así como por una profundización del grado de interdependencia de las distintas economías nacionales entre sí y de ellas con el sistema económico mundial en su conjunto. En el plano regional, en lugar del régimen de política económica típico de la ISI —*inward oriented* y con una fuerte presencia regulatoria, promocional y productiva del Estado—, 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 *deja vu*. Si bien evidentemente la lógica de movimiento y el desempeño de las ET son distintos a los que se observaban en la ISI, tampoco los cambios son tan radicales, contradiciendo lo que se espera a partir de la literatura recibida.

El determinante básico de atracción de la IED sigue siendo, al igual que en la 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 las actividades *non-tradables* —esencialmente servicios— que han atraído los mayores flujos de IED en los años 1990, sino también en el grueso de la industria manufacturera. Así, predominan entre las ET las estrategias de tipo *market seeking*, las cuales sólo en algunos sectores de la industria manufacturera vienen acompañadas de flujos de exportaciones relativamente significativos, aunque fuertemente orientados hacia los socios del MERCOSUR.

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 el mismo sentido, cabe observar que sólo en Brasil —y allí en algunos casos específicos— las ET buscan 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 FyA en donde se busca acceder a la posición de mercado de las firmas que son compradas (lo cual revela nuevamente el carácter *market seeking* de las estrategias dominantes entre las ET). Por otro lado, cabe agregar que 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.

El fuerte interés de los gobiernos por atraer IED se ha basado, como se dijo en la introducción del trabajo, en dos tipos de razones: macro y micro-económicas. ¿Se han cumplido las expectativas favorables que existían en este sentido? En este trabajo sólo se han discutido algunos de los impactos esperados, sobre los cuales cabe extraer las siguientes conclusiones:

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 —como se dijo antes— 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, y en particular el desigual avance cuanti y cualitativo del proceso de industrialización en cada uno de ellos. Así, claramente Brasil aparece como el país que atrae más IED hacia sectores con procesos tecnoproductivos complejos, a la vez que las ET, como se dijo recién, 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 desarrollados. 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— bienes primarios o *commodities* agroindustriales.

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 venido bajo la forma de fusiones y adquisiciones. Asimismo, también se estaría evidenciando que las firmas de capital nacional no han respondido, como espera la literatura recibida, con inversiones nuevas para responder a la mayor 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, como se mencionó en la introducción, no se han tocado aquí 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 *spi-*

llovers positivos o la generación de *linkages* con los agentes e instituciones locales habrían sido relativamente débiles (ver Chudnovsky, 1999). De todos modos, es necesario continuar con los estudios sobre estos temas, así como profundizar sobre los resultados de las investigaciones aquí presentadas.

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

i) El incremento de la IED es un fenómeno muy reciente como para que sus frutos sean visibles. El pasaje del tiempo, la preservación de la estabilidad macroeconómica e institucional, el crecimiento 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 como un todo 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 sólo contribuye marginalmente a resolverlos 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, y en el escenario de la globalización, 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 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 también 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 plantean 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 debe 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 trans-

nacionalización de algunas firmas argentinas y brasileñas, que se despliegan de modo intenso sobre el MERCOSUR (Chudnovsky *et al*, 1999), también son parte de una agenda «pro-desarrollo» necesaria para los países de la región.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosin, M. y R. Mayer (2000), «Foreign Investment in Developing Countries. Does it crowd in domestic investment?», UNCTAD, Discussion Papers, N° 146, Geneva.
- Aranda, V. & K. Sauvart (1996), *Incentives and Foreign Direct Investment*, UNCTAD, Current Studies, Series A, No. 30, Geneva.
- Bastos Tigre, P., M. Laplane, G. Lugones, F. Porta y F. Sarti (1999), «Impacto del MERCOSUR en la dinámica del sector automotor», en J. J. Taccone y L. J. Garay (eds.), *Impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR*, INTAL, Buenos Aires.
- CENES-FUNCEX-CINVE (2000), «Impacto del proceso de integración del MERCOSUR sobre el sector farmacéutico: Informe consolidado de los casos de Argentina, Brasil y Uruguay», Red Intal de Centros de Investigación en Integración.
- Chudnovsky, D. (org.) (1999), *Investimentos externos no Mercosul*, UNICAMP/Papirus, São Paulo.
- Chudnovsky, D. y A. López (1999), «As estrategias das empresas transnacionais na Argentina, no Brasil e no Uruguai: o que há de novo nos anos 90?», en D. Chudnovsky (org.), *op cit*.
- Chudnovsky, D. y A. López (2000), «Policy Competition for FDI: the Global and Regional Dimensions», Study Prepared for the Latin American Trade Network, Buenos Aires, julio.
- Chudnovsky, D., B. Kosacoff y A. López (1999), *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D., A. López y V. Freylejer (1997), «La prevención de la contaminación en la gestión ambiental de la industria argentina», CENIT, DT N° 24, Buenos Aires, octubre.
- Dunning, J. (1988), *Explaining International Production*, Unwin Hyman, Londres.
- (1994), «Re-evaluating the benefits of foreign direct investment», *Transnational Corporations*, Vol. 3, N° 1.
- Dunning, J. (1996), «The Geographical Sources of the Competitiveness of Firms: Some Results of a New Survey», *Transnational Corporations*, Vol. 5, N° 3.
- Guerrieri, P. y C. Milana (1989), *L'industria italiana nel commercio mondiale*, Ed. Il Mulino, Bologna.
- Guerrieri, P. (1992), «Technology and trade performance of the most advanced countries», *Research Policy*.
- Kosacoff, B. y F. Porta (1997), *La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina*, CEP, Estudios de la Economía Real, N° 3, Buenos Aires, Diciembre.

- Motta Veiga, P. y R. Iglesias (1997), «Policy Competition and Foreign Direct Investment in Brazil», mimeo, OECD, Río de Janeiro.
- Oman, C. (1999), «Policy competition and Foreign Direct Investment», mimeo, OECD Development Centre, Paris.
- Pavitt, K. (1984), «Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory», *Research Policy*, diciembre.
- UNCTAD (1994), *World Investment Report 1994. Transnational Corporations, Employment and the Workplace*, Ginebra.
- World Bank (1999), *Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000*, Oxford University Press, New York.
- WTO —World Trade Organization— (1996), «Trade and Foreign Direct Investment», PRESS/57, Ginebra.