

### III

## EL DESAFÍO DE INTEGRARSE PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO



## 14. LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL MERCOSUR

DANIEL CHUDNOVSKY Y ANDRÉS LÓPEZ<sup>1</sup>

En los años noventa los países del MERCOSUR —y en particular Argentina y Brasil— se convirtieron en receptores privilegiados de inversión extranjera directa (IED). El MERCOSUR en su conjunto pasó de absorber un 1,4% de los flujos totales de IED en 1984-1989 a un 6% entre 1997 y 1999. La participación de la IED en la inversión bruta en capital fijo (IBKF) llegó a 19% en Argentina, 15% en Brasil, 14% en Uruguay y 11% en Paraguay entre 1995 y 1998 (Chudnovsky y López, 2001a), cifras elevadas en la comparación internacional.

Aunque este fuerte ingreso de IED se explica en buena medida por factores puramente nacionales, el tamaño y potencial de crecimiento del bloque ha sido también un importante elemento de atracción para las firmas extranjeras. A su vez, es un hecho manifiesto que se han otorgado diversos tipos de incentivos para atraer inversiones hacia ciertas actividades. Si bien los incentivos no discriminan según el origen de capital, en los hechos los esfuerzos de atracción se concentran en proyectos de IED. Esto ha generado preocupación en ámbitos públicos y privados, tanto por el costo de dichos incentivos como por la posibilidad de que los mismos generen «desvíos de inversiones» dentro del bloque.

Al mismo tiempo, los hallazgos de investigaciones recientes (Chudnovsky y López, 2001a) 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. En este contexto, puede haber espacio para políticas que, además de apuntar a que el MERCOSUR continúe siendo un espacio atractivo para los inversores extranjeros, se orienten a captar inversiones que, potencialmente, puedan generar significativos «derrames» sobre las economías de la región.

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen los comentarios recibidos por parte de otros investigadores de la Red MERCOSUR durante una reunión previa de discusión del presente libro, y en particular los de Marcel Vaillant. Este trabajo se ha visto beneficiado, asimismo, con los resultados de un trabajo previo llevado adelante en el marco de la Red LATN (Chudnovsky y López, 2000). En este sentido, los autores desean agradecer los comentarios de Diana Tussie a dicho trabajo, que obviamente también han sido de gran utilidad para el presente documento.

En este escenario, el primer objetivo de este trabajo es analizar qué es lo que ha ocurrido en MERCOSUR en materia de políticas de promoción de inversiones extranjeras, evaluando sus características e impactos. El segundo objetivo es discutir acerca de cuál debería ser, en el futuro, la actitud del MERCOSUR con relación a las políticas de promoción de inversiones extranjeras.

El trabajo se estructura en tres secciones. En la primera, se presenta la evidencia principal respecto de las políticas de promoción de la IED en el contexto internacional, discutiéndose los argumentos a favor y en contra de dichas políticas. A continuación, tras un breve análisis del ingreso de flujos de IED al MERCOSUR en los años noventa, se evalúa el papel que han jugado las políticas de promoción e incentivos vigentes en los Estados miembros, tanto en lo que hace a la atracción como al impacto de dichos flujos. Finalmente, se presentan algunas sugerencias para reorientar las políticas de promoción de la IED en el MERCOSUR.

## I. LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DE LA IED: VENTAJAS Y DESVENTAJAS

### i) *La «competencia» por la IED: los argumentos a favor*

En el actual escenario internacional, y desde varios años atrás, la atracción de significativos flujos de IED se ha convertido en uno de los objetivos de política más importantes para los gobiernos de los países en desarrollo (PED).

Desde el punto de vista conceptual, son tanto razones «macro» como «microeconómicas» las que podrían estar detrás de esta tendencia. En el primer caso, el ingreso de IED funcionaría como una importante fuente de financiamiento del balance de pagos —que tendría, a su vez, un carácter menos volátil que la inversión de cartera—. La IED también podría contribuir a elevar las exportaciones, mejorar la productividad y la eficiencia en la asignación de recursos e impulsar la IBKF en las naciones receptoras. En cuanto a las razones «microeconómicas» para promover el ingreso de IED, se pueden citar: i) la introducción al país receptor de nuevas tecnologías de producto y de proceso; ii) la generación de *spillovers* positivos para la economía receptora —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 nacionales; iii) mejor acceso a mercados externos; iv) efecto «*crowding in*» —la IED podría inducir a las firmas nacionales, para poder competir en condiciones adecuadas, a responder a ese desafío con nuevas inversiones— (ver World Bank y UNCTAD, 1999).

Aunque la evidencia empírica muestra que dichos beneficios no siempre se concretan, de todos modos la mayor parte de los países buscan activamente el ingreso de flujos de IED. Con este objetivo, es usual que se implementen políticas específicas de promoción de inversiones. Si bien la discusión sobre dichas políticas se ha centrado en el otorgamiento de incentivos, en la práctica las mismas incluyen diversas modalidades, con lógicas, características e impactos potenciales diferentes. Siguiendo a Oman (1999), podemos distinguir dos tipos básicos de «competencia» por la IED:

- «Vía incentivos»: los incentivos pueden ser: i) financieros (ayudas directas, créditos subsidiados, préstamos garantizados, etc.); ii) fiscales (exenciones y rebajas impositivas, depreciación acelerada de las inversiones, exención de derechos de importación, etc.); iii) indirectos (provisión de terrenos e infraestructura especial, acceso preferencial a compras del gobierno, garantía de posiciones monopólicas, tratamientos regulatorios especiales, etc.).
- «Vía reglas»: esta modalidad puede basarse en dos tipos diferentes de medidas: i) reducción de estándares ambientales o laborales (o en el *enforcement* de esos estándares); ii) 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 desregulación de mercados, la liberalización de los flujos de comercio y de capital, etcétera.

En general, la competencia «vía reglas» —siempre que no se base en la reducción de estándares—, se considera «virtuosa», ya que busca la consecución de objetivos que se supone benefician no sólo a los inversores extranjeros sino a la economía del país como un todo. Por ende, en la literatura recibida no existe demasiada crítica a esta modalidad de promoción de la IED.

En cuanto a los incentivos, existe un conjunto de argumentos conceptuales que pueden justificar, bajo ciertas circunstancias, el otorgamiento de incentivos. En general, esos argumentos se basan en la idea de que las señales del mercado pueden no llevar a que se genere la cantidad o composición «socialmente deseable» de IED en función de los objetivos de desarrollo. En este caso, los incentivos podrían ser el instrumento propicio para cerrar la brecha que puede existir entre los retornos privados y sociales de determinadas inversiones. Algunos ejemplos posibles en este sentido serían los siguientes:

- Externalidades: los incentivos podrían otorgarse a cambio de que las empresas inversoras desarrollen o localicen en el país receptor ciertos tipos de actividades (por ejemplo, I&D, entrenamiento de personal, etc.) o funciones (instalación de *headquarters* regionales, centralización

- regional de las operaciones de logística y abastecimiento, etc.) que, se presume, podrían generar significativas externalidades.
- Equidad: por ejemplo, la necesidad de reducir las disparidades intra-regionales (tanto dentro de un país como en el contexto de esquemas de integración supra-nacionales) en los niveles de desarrollo o de bienestar social vía otorgamiento de condiciones preferenciales para la inversión en las áreas rezagadas.
  - La necesidad de producir una transformación de la estructura productiva doméstica: mientras que en el marco neoclásico la estructura productiva óptima es aquella que surge a partir de una estructura de precios «correcta» (esto es, alineada con la estructura internacional, cosa que se supone ocurre en una economía abierta), fuera de dicho marco pueden existir razones teóricas para estimular ciertos sectores. Por ejemplo, en el enfoque del sistema nacional de innovación —ver Edquist (1997)—, diversas combinaciones productivas impactan de diferente manera sobre las posibilidades de un país en cuanto a su dinamismo tecnológico futuro —y, por esta vía, sobre su potencial de crecimiento de largo plazo—. Sobre estas bases, por ejemplo, se podría justificar el otorgamiento de incentivos para atraer inversiones en sectores «intensivos en conocimiento».
  - Para obtener de parte de las ET ciertos compromisos en materia de desempeño: por ejemplo, aumento de las exportaciones o desarrollo de proveedores locales, sin que se constituyan en *trade-related investment measures* (TRIMs) propiamente dichas —ya que el uso de estas últimas puede colisionar con las disciplinas de la OMC.

Por cierto, estos argumentos no implican que toda política de promoción en base a incentivos sea igualmente adecuada o deseable, sino que existe la posibilidad, al menos desde una perspectiva conceptual, de utilizar ese instrumento como parte de una estrategia «pro-desarrollo».

En la práctica, sea por estas o por otras razones (sobre esto volvemos más adelante), los incentivos a la inversión son empleados en forma bastante habitual tanto por países desarrollados como en desarrollo, siendo que la evidencia empírica muestra tanto experiencias exitosas como fracasos en la aplicación de estas políticas (Moran, 1998).

En los últimos años dichos instrumentos han pasado a ser manejados, en varios países, por agencias especiales de promoción de inversiones. La World Association of Investment Promotion Agencies, establecida en 1995, tiene en la actualidad más de 100 miembros. Estas agencias a menudo ofrecen atractivos «paquetes» de incentivos, pero su rol va más allá, ya que en general se orientan al «marketing» del país entre los potenciales inversores (en este sentido, cumplen el rol de disminuir los problemas de incertidumbre y falta de información que pueden afectar las decisiones de los inversores extranjeros), así como al seguimiento y soporte de las operaciones de estos últimos

una vez instalados. Según Moran (1998), la evidencia muestra que existen altos retornos para los países que ponen en marcha este tipo de agencias, con estimaciones que señalan que el valor neto presente de las operaciones atraídas es de casi cuatro dólares por cada dólar gastado en estas instituciones. De todos modos, como señalan Wells y Wint (2000), ha habido tanto éxitos como fracasos en la implementación de estas agencias.

La expansión de este tipo de instituciones, en realidad, forma parte de cambios más profundos en la aproximación hacia la IED que están teniendo lugar en diversas partes del mundo, en donde los incentivos fiscales o financieros están jugando un rol decreciente —en parte porque su uso se ha generalizado— *vis a vis* otras acciones de promoción. Así, en años recientes, varios países del Este Asiático se han concentrado en mejorar el «ambiente» para la IED, con el objetivo de atraer determinados tipos de inversión e inducir la generación de externalidades positivas. Este nuevo enfoque incluye: i) ventanillas únicas para la facilitación de trámites administrativos; ii) provisión de infraestructura física y técnica especializada; iii) apoyo para la contratación y el entrenamiento de personal; iv) promoción de contactos entre los inversores y los proveedores locales; v) provisión de otros servicios de apoyo vinculados a temas como inmigración, aduanas, *trouble shooting* en los trámites con otras agencias públicas, etc. (Jomo, 2001).

Ahora bien, para que estas políticas activas de promoción de la IED generen los resultados esperados deben ser complementadas con otras tendientes a incrementar la «capacidad local de absorción» de las tecnologías y activos que traen las filiales de ET (ver Dahlman y Nelson, 1993). Esto incluye temas tales como educación y capacitación de recursos humanos, mejora de la infraestructura doméstica en ciencia y tecnología, desarrollo del mercado de capitales, fortalecimiento de las capacidades locales de *entrepreneurship*, etc. Si no se fortalecen estas capacidades domésticas, las externalidades generadas por la IED serán muy limitadas.

En ese sentido, una de las formas más interesantes de complementar los activos de las ET con las ventajas adquiridas de determinadas localizaciones es atraer IED «de calidad»<sup>2</sup> como parte de las políticas para fortalecer ciertos *clusters* que los países o las regiones prioricen en sus estrategias de desarrollo. En esos casos, los aportes tecnológicos o comerciales de la IED constituyen insumos críticos para un mejor desempeño de redes de firmas e instituciones locales especializadas en determinados productos o servicios. Son justamente las agencias de promoción regionales o incluso municipales las que están tomando el liderazgo en ese tipo de iniciativas.

---

<sup>2</sup> Por inversiones «de calidad» entendemos aquellas que generan más derrames sobre la economía local en términos de capacitación de recursos humanos, desarrollo de proveedores locales, mayores exportaciones, disminución de los niveles de contaminación ambiental, impulso a las actividades innovativas, etcétera.

## ii) *Cuatro objeciones a las políticas de promoción de la IED*

Una vez establecido el caso a favor de las políticas activas de promoción de la IED<sup>3</sup>, cabe ahora discutir brevemente cuatro posibles objeciones con relación a sus efectos prácticos:

¿Cuál es la influencia de los incentivos sobre las decisiones de inversión?

La literatura recibida concuerda en que los determinantes fundamentales de la IED son factores tales como el tamaño y la tasa de crecimiento del mercado receptor, la dotación de recursos naturales o de mano de obra a bajo costo y, crecientemente, la existencia de ciertos activos «creados» en el país receptor (infraestructura física, de comunicaciones y tecnológica, nivel de calificación de la fuerza de trabajo, etc.). Factores tales como la estabilidad política y económica son más bien condiciones necesarias pero no suficientes para atraer IED (UNCTAD, 1992).

En este contexto, los incentivos no pueden, por sí solos, atraer inversiones hacia países/regiones que carecen de los *fundamentals* antes mencionados. Sin embargo, pueden pesar cuando se trata de elegir entre localizaciones alternativas con similares ventajas de localización. Asimismo, juegan un rol importante en ciertos casos de inversiones altamente móviles y que pueden ubicarse en diferentes localizaciones alternativas distantes entre sí. En consecuencia, los incentivos pueden atraer inversiones hacia sectores, países y/o regiones hacia los cuales probablemente no se hubieran dirigido. El impacto de los incentivos varía de acuerdo a las estrategias y motivaciones de la firma inversora, el mercado al cual se dirige la inversión, el sector y país de origen del inversor, etcétera.

En tanto, si no existen determinadas condiciones estructurales (tamaño de mercado, infraestructura doméstica, recursos humanos calificados, etc.), no será posible atraer IED de «alta calidad» a través de los incentivos. Por ejemplo, Cantwell y Mudambi (1998) han analizado los efectos de los incentivos sobre las actividades de I&D de las ET, encontrando que ellos tienen influencia en el margen, mientras que son otros los determinantes fundamentales de la localización de dichas actividades (recursos humanos e infraestructura doméstica, posibilidad de establecer vínculos con otras firmas e instituciones locales, etcétera).

---

<sup>3</sup> Por cierto, desde el punto de vista de la ortodoxia neoclásica, podrían no aceptarse todos los argumentos expuestos a favor del uso de incentivos (por ejemplo, cuando se los usa con el objetivo de transformar la estructura sectorial de producción). Asimismo, en esta perspectiva, los incentivos pueden ser vistos como una fuente de distorsiones en el comercio internacional y en la asignación de recursos de inversión entre los distintos países.

¿No se corre el riesgo de que la competencia vía incentivos se generalice de modo tal que provoque una masiva transferencia de ingresos desde los países receptores hacia las ET?

En efecto, en los años noventa se ha venido expandiendo fuertemente la competencia «vía incentivos». De hecho, se han producido, y principalmente en el mundo desarrollado, abiertas *bidding wars* (tanto entre gobiernos nacionales como sub-nacionales) en orden a atraer determinadas operaciones de inversión (ver Oman, 1999). Pese a que, según Oman, nada indica que la magnitud de las *bidding wars* vaya a seguir una tendencia ascendente en el futuro, de todos modos esta tendencia ha generado preocupación, ya que implica que las ET reciban crecientes cantidades de fondos públicos que, obviamente, podrían tener otros destinos (educación, salud, justicia, etc.). Además, abre amplios espacios para la corrupción, considerando que muchas veces la falta de transparencia rodea al otorgamiento de estos paquetes de incentivos.

Se ha sugerido (Hanson, 2001) que la expansión de las *bidding wars* es producto de una suerte de «dilema del prisionero» (en ausencia de disciplinas efectivas, ningún gobierno puede dejar de promover las inversiones en su territorio por temor a perderlas a manos de sus vecinos). Otra razón posible para explicar la persistencia de las políticas de promoción es que los estados pueden considerar que sus ventajas locacionales «estructurales» no son suficientes, *per se*, para atraer a inversores extranjeros.

En este contexto, no puede desconocerse la necesidad de establecer mecanismos de disciplina, con el fin de regular y limitar las *bidding wars* —y, consiguientemente, el traspaso de recursos desde los gobiernos hacia las ET—. En la práctica, sólo en la Unión Europea existe ese tipo de disciplinas, cuya efectividad ha sido puesta en tela de juicio por varios analistas (ver Chudnovsky y López, 2000)<sup>4</sup>, aunque otros sugieren que la misma ha venido creciendo a lo largo del tiempo (Thomas, 2000). En tanto, en el plano global sólo hay ciertas disciplinas indirectas por la vía de acuerdos dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) —ver más adelante—. Fuera de esto, no se vislumbra que, en lo inmediato, puedan generarse mecanismos globales de disciplina de los incentivos a la inversión.

De todos modos, no necesariamente es una buena política, desde el punto de vista de los PED, que existan reglas globales sobre el tema (en particular, si éstas no establecen un trato más favorable para dichos países en cuanto a las posibilidades de establecer incentivos para atraer inversiones). Asimismo, hay que considerar que, en esencia, las *bidding wars* tienen carác-

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, si bien en la Unión Europea existen reglas que tienden a favorecer a las regiones rezagadas otorgándoles mayor capacidad relativa para ofrecer incentivos, las *bidding wars* parecen haber terminado, al menos en el pasado, exacerbando las desigualdades regionales (ver Oman, 1999).

ter regional, lo cual lleva a que probablemente sea en este ámbito donde el tema pueda ser tratado de forma más adecuada (además del nivel nacional en los casos donde existen regímenes de gobierno federales). *Last but not least*, estas reglas, siguiendo lo expresado anteriormente, más que eliminar los incentivos deberían fijar mecanismos de disciplinamiento, así como tender a orientar los incentivos hacia el tipo de objetivos antes señalado.

¿Los gobiernos, en particular en los países en desarrollo, están capacitados para diseñar, implementar y monitorear correctamente una política de promoción de inversiones?

Este argumento se vincula con lo que la literatura económica denomina «fallas de gobierno». En esta línea, se pueden mencionar las siguientes cuestiones: i) en general los gobiernos carecen de información sobre el valor de las externalidades asociadas con la IED, por lo cual no se puede estimar adecuadamente la magnitud de los incentivos a otorgar; ii) los incentivos pueden ser redundantes (i.e., darse a firmas que hubieran invertido de todos modos); iii) los incentivos abren la puerta para acciones de *rent seeking* por parte de los grupos que pueden beneficiarse de ellos; iv) cuando son otorgados de forma discrecional, pueden dar lugar a actos de corrupción; v) los gobiernos pueden tener dificultades en controlar y monitorear la aplicación de los incentivos que otorgan (WTO, 1996).

Sin ignorar la posible existencia de estas «fallas de gobierno», a nuestro juicio, este tipo de argumentos llama más bien a mejorar el funcionamiento del aparato institucional en los países respectivos, ya que dichas fallas son un obstáculo no sólo para implementar éstas, sino también cualquier otro tipo de políticas públicas. En todo caso, la existencia de mecanismos regionales de disciplinamiento puede eventualmente ayudar a amortiguar la posible incidencia de los problemas descritos.

¿La aplicación de incentivos a la inversión va contra las reglas de la OMC?

Efectivamente, según el Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios, algunos incentivos financieros y fiscales podrían ser inconsistentes con las reglas de la OMC (Tussie y Lengyel, 1998). Dentro del Acuerdo hay subsidios prohibidos (por ejemplo, los que se hacen contingentes en relación a metas de exportación o contenido local), accionables (no se los define explícitamente, aunque se fijan algunos criterios cuantitativos que hacen presumir que ciertos incentivos pueden causar un «daño serio» a otros países miembros) y no-accionables (por ejemplo, aquellos que se dirigen a regiones rezagadas). Los incentivos destinados a la realización de actividades de I&D,

entrenamiento de personal, transferencia de tecnologías «limpias», entre otros, no serían en principio accionables según este tipo de reglas. Al mismo tiempo, cabe aclarar que las disciplinas del Acuerdo están orientadas al comercio en bienes. En este sentido, es importante considerar que, por definición, el comercio es posterior a la inversión que se ha incentivado, la cual ya tiene un carácter irreversible aun cuando luego se apliquen derechos compensatorios a las exportaciones de ella derivadas (Chudnovsky y López, 2000).

## II. LA EXPERIENCIA DEL MERCOSUR

### i) *La IED en el MERCOSUR en los años noventa: una breve descripción*

En los años noventa se observó un significativo aumento en los flujos de IED recibidos por los países del MERCOSUR. Las cifras se van incrementando continuamente durante los años noventa, hasta que en 1997-1999 la IED ingresada promedia US\$ 13,3 mil millones en Argentina, US\$ 26,2 mil millones en Brasil, US\$ 220 millones en Paraguay y US\$ 293 millones en Uruguay. Así el MERCOSUR ha recibido más de US\$ 40.000 millones, también en promedio anual, entre 1997 y 1999.

En los cuatro países miembros la industria manufacturera ha perdido peso *vis a vis* el sector servicios en la recepción de IED *vis a vis* las tendencias observadas hasta los años ochenta. 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 que en el caso de los países asiáticos, el sector manufacturero continúa siendo un fuerte receptor de IED).

En cuanto a países de origen de la IED, en Argentina, Brasil y Uruguay predominan ampliamente los inversores extra-regionales, siendo los EEUU el principal país inversor. Algunas naciones europeas son también inversoras importantes en dichos países. 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.

Cabe también destacar el importante papel que han jugado las fusiones y adquisiciones (FyA) como modalidad de ingreso de la IED en el MER-

COSUR en los años noventa. Entre 1991 y 1999 las FyA representaron el 70% de la IED ingresada a la Argentina y el 60% de la que arribó a Brasil; en contraste, en Paraguay y Uruguay los *ratios* son mucho menores (5 y 1% respectivamente). 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 observables en los países desarrollados. La contracara de este fenómeno es la escasa incidencia relativa de *greenfield investments* en Argentina y Brasil.

ii) *Los factores de atracción de la IED en el MERCOSUR y la competencia vía incentivos*

La evidencia disponible indica que en Argentina y Brasil los principales factores de atracción de la IED en los años noventa han sido el tamaño y el grado de dinamismo del mercado interno. Se trata, a la vez, del mismo factor de atracción que motivó el fuerte ingreso de IED en ambos países durante la fase de la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

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 IED. Sin embargo, en la otra economía pequeña del bloque, Paraguay, aparentemente el mercado interno es el principal factor determinante de IED, 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 relativamente poco relevante en Brasil. Finalmente, en ninguno de los cuatro casos se encuentran casos de inversiones atraídas por la posibilidad de utilizar el recurso mano de obra en actividades orientadas a la exportación.

En el marco del proceso de integración, la posibilidad de acceder en condiciones preferenciales 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 (es en Uruguay donde la existencia del MERCOSUR resultó relativamente más importante para atraer IED), aun en Brasil la evidencia sugiere que el MERCOSUR jugó un papel relevante en las decisiones de inversión de las ET en ciertos sectores manufactureros. De todas formas, la existencia del MERCOSUR ha sido un factor importante en la atracción de la IED pero no se lo puede considerar como el determinante principal.

En estas condiciones, cabe preguntarse si los gobiernos del MERCOSUR han competido por atraer flujos de IED en los años noventa y si lo han hecho sólo vía reglas o también recurriendo a incentivos específicos.

Efectivamente, los países del MERCOSUR han participado, en mayor o menor medida en cada caso, de la «competencia» por la IED. Cuatro trabajos realizados recientemente sobre el tema en cada uno de los países del MERCOSUR (Chudnovsky y López, 2001b; Bittencourt y Domingo, 2001; Laplane *et al.*, 2001; Masi, 2001) señalan que dicha competencia procedió esencialmente «vía reglas». Si bien esa competencia ha asumido modalidades específicas en cada país, cabe citar como elementos generales la liberalización de la legislación hacia la IED, la firma de tratados internacionales de carácter multilateral y/o bilateral destinados a mejorar el nivel de garantías para los inversores externos, la mayor estabilidad económica y política de los países de la región, la adopción de programas de reforma estructural —que incluyen apertura comercial, privatizaciones, desregulación de actividades económicas, etc.—, entre otros factores.

Sin embargo, al mismo tiempo, también ha existido competencia «vía incentivos». Los incentivos otorgados han sido predominantemente de carácter fiscal —aunque también se han puesto en práctica otros de tipo financiero, o vía aporte de infraestructura, etc.—. Si bien en general los regímenes respectivos no han sido específicamente orientados hacia inversores extranjeros, en la práctica ha sido usual, en particular en Argentina y Brasil, que fueran ellos los destinatarios «naturales» de los incentivos otorgados, entre otras cosas por el tipo de sectores promovido. Esta preferencia «implícita» por la IED se ha reforzado en algunos casos en los cuales se dieron incentivos a proyectos específicos, lo cual ha ocurrido básicamente a nivel de estados/provincias y municipios en Argentina y Brasil. Al mismo tiempo, cabe destacar que los incentivos se han aplicado exclusivamente a inversiones *greenfield*, si bien se puede considerar que las privatizaciones también han contenido diversas clases de estímulos (en materia de mercados cautivos, tarifas, etc.), lo cual asimila ese tipo de operaciones a la competencia «vía incentivos». En tanto esta última ha abarcado tanto inversiones *resource seeking* (por ejemplo, la minería y el sector forestal en Argentina y Uruguay), como otras *market seeking* (informática en Brasil), e incluso *market seeking* con componentes de *efficiency seeking* (el sector automotriz en Argentina y Brasil)<sup>5</sup>. Finalmente, cabe destacar que el peso de los incentivos como factor de atracción de IED ha sido relativamente mayor en Brasil, Paraguay y Uruguay que en Argentina.

---

<sup>5</sup> *Resource seeking* son las inversiones orientadas a explotar recursos naturales, o mano de obra no calificada, para atender mercados de exportación. Las inversiones *market seeking* se dirigen a explotar el mercado doméstico del país receptor (y eventualmente el de los países cercanos). 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. Los procesos de integración regional 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 ET (ver Dunning, 1988).

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 (Chudnovsky y López, 2001b). De todos modos, existieron algunos regímenes sectoriales específicos (particularmente en los sectores automotriz, forestal y minero) que otorgaban significativos incentivos para los inversores (en base a TRIMs en el caso automotriz<sup>6</sup> y a la estabilidad fiscal de largo plazo, más algunas deducciones y desgravaciones tributarias, en los sectores forestal y minero). La evidencia sugiere que las fuertes 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, haya sido exagerado).

Según los cálculos de Chudnovsky y López (2001b), se puede estimar que entre 1990 y 1998 alrededor del 21% de la inversión *greenfield* de empresas extranjeras correspondió a los sectores promocionados. Si se toman las inversiones destinadas a formación de capital (*greenfield* más ampliaciones de instalaciones existentes) la participación de los sectores promocionados dentro del total de la inversión extranjera llegaría al 17%. Finalmente, considerando que también las privatizaciones en muchas ocasiones incorporaron incentivos significativos para los inversores (capitalización de deuda, reservas de mercado, etc.), se llega a la conclusión de que (incluyendo ahora todas las modalidades de entrada de la IED) alrededor de un 22% del total de inversiones extranjeras durante 1990-1998 puede ser clasificado como vinculado en mayor o menor medida con lo que hemos definido como competencia vía incentivos.

Brasil ha sido, probablemente, el país del MERCOSUR que, al menos en el debate público, ha quedado más vinculado con la competencia vía incentivos. Los principales programas federales que han incluido incentivos para la inversión son los siguientes: i) Ley de Informática: otorga exenciones fiscales para la fabricación de equipos de informática y telecomunicaciones. Las firmas beneficiadas por la ley deben destinar al menos el 5% de su facturación a actividades de I&D (un 2,3% del cual debe emplearse vía convenios con universidades e institutos de investigación<sup>7</sup>); tanto los incentivos como los compromisos de inversión en I&D se irían extinguiendo gradualmente hasta el año 2009; ii) Zona Franca de Manaus (ZFM): crea-

---

<sup>6</sup> Entre otras disposiciones, se establecía un sistema de intercambio compensado para los productores locales, que podían importar vehículos y partes a tarifas preferenciales a cambio de compensar dichas importaciones con exportaciones. Asimismo, se establecían metas de contenido local para la producción de vehículos.

<sup>7</sup> Alrededor de 1/3 de estos gastos debe realizarse a través de convenios con instituciones y universidades ubicadas en las regiones del Nordeste, la Amazonia y el Centro-Oeste del país.

da en 1957, al presente otorga incentivos fiscales destinados fundamentalmente a empresas productoras de electrónica de consumo; según la actual legislación, la vigencia del régimen llega hasta 2013: en este caso también se aplica el requisito de destinar el 5% de la facturación a actividades de I&D y, dentro de ese porcentaje, un 2,3% debe aplicarse de forma similar a lo descrito para la Ley de Informática (reservándose un cupo especial para convenios con instituciones y universidades de la Amazonia); iii) Régimen automotriz: además de que en 1995 se adoptó un régimen sectorial similar al argentino —conteniendo igualmente TRIMs—, en 1997 se implementó un Régimen Automotriz especial para el Norte, Nordeste y Centro Oeste del país que contenía incentivos fiscales generosos.

Aunque los regímenes respectivos no contenían preferencias explícitas en ese sentido, las principales beneficiarias de los incentivos fueron las ET que operan en los sectores promocionados. Algo menos de un 40% de la IED ingresada al sector industrial entre 1995 y 1999 se concentró en los sectores beneficiados por los incentivos mencionados más arriba (Laplane *et al.*, 2001).

A estos incentivos otorgados por el gobierno federal se deben sumar los que se implementaron a nivel sub-nacional por parte de diversos estados brasileños, que comenzaron a ofrecer atractivos «paquetes» de incentivos incluyendo ayudas fiscales, financieras, aportes de capital, contribuciones en infraestructura, etc. Como señalan Da Motta Veiga e Iglesias (1997), una característica significativa de estos paquetes es que muchas veces se otorgan a proyectos específicos, involucrando en ocasiones concesiones provenientes de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

En Uruguay, los mecanismos de promoción industrial vigentes establecen una serie de exoneraciones fiscales para los proyectos calificados de «interés nacional». Casi la mitad de los proyectos aprobados entre 1992 y 1998 fueron presentados por ET. A su vez, dentro de la cúpula de empresas industriales, un 41% de las firmas nacionales obtuvieron exoneraciones fiscales, frente a un 31% de las ET, lo que daría lugar a pensar en que existe, *de facto*, una leve preferencia de este régimen hacia las empresas nacionales respecto a las ET, o bien que las primeras son más activas en la búsqueda de sus beneficios (Bittencourt y Domingo, 2001).

Si se considera el monto de proyectos de ET acogidos al régimen general de promoción industrial (incluyendo turismo) entre 1993 y 1998 se observa que éstos alcanzan a un 74% del total de IED ingresada en el mismo período. Adicionando las inversiones en forestación (donde además de exoneraciones fiscales se otorgan subsidios explícitos) y en concesión de obras y privatizaciones, prácticamente toda la IED ingresada en los años noventa ha sido alcanzada por mecanismos de promoción. Los sectores de turismo y minería estuvieron entre los más favorecidos por el uso de incentivos. En cambio, regímenes de promoción como el de zonas francas o el automotriz no parecen haber tenido un éxito significativo en la atracción de IED.

Pareciera contradictorio señalar, como se hizo antes, que en Uruguay predominó la competencia «*rules based*» al tiempo que 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). Sin embargo, Bittencourt y Domingo (2001) señalan que dado el fuerte peso de la utilización del régimen de «promoción industrial» por parte de las mayores empresas tanto extranjeras como nacionales, el mismo puede considerarse como parte de las «reglas generales» para el desenvolvimiento de su actividad, por lo menos para las firmas grandes. En este sentido, se podría interpretar que el gobierno uruguayo no ha «competido» por la IED vía incentivos, sino que éstos han venido a formar parte del ambiente general de negocios en dicho país. De todos modos, no puede obviarse que la existencia de este tipo de regímenes puede distorsionar la asignación de inversiones entre los países del bloque, aunque no sea ése su objetivo original.

En Paraguay, en tanto, se estima que menos del 50% de la IED ingresada entre 1994 y 1998 hizo uso del régimen general de promoción de inversiones vigente en aquel país (Ley 60/90), que otorga incentivos fiscales esencialmente. Aquí aplican los comentarios hechos para el caso de Uruguay en cuanto a cómo clasificar este tipo de regímenes y en lo que hace a su incidencia respecto de las condiciones en las cuales se deciden la localización de inversiones en MERCOSUR. Existen, además, otros regímenes preferenciales para la inversión en aquel país —zonas francas y sistema de «maquila» o subcontratación—, cuyo impacto todavía no ha podido ser adecuadamente estimado considerando su implementación reciente (Masi, 2001).

Cabe también destacar que en los cuatro países del bloque funcionan desde la década pasada agencias dedicadas a la promoción de inversiones. En el caso de Argentina, esta función la cumple la Fundación Invertir, que está organizada como una institución privada, aunque se maneja en contacto cercano con diversas instituciones oficiales. A su vez, en Brasil funciona, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Sistema de Promoción de Inversiones y Transferencia de Tecnología para Empresas —SIPRI—, que además de atraer IED busca promover el establecimiento de asociaciones entre empresas brasileñas y no brasileñas que impliquen transferencia de tecnología de frontera al país. En el caso uruguayo existe Uruguay XXI-Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios, organización para-estatal que, además de sus tareas de promoción de la IED, también asiste a las firmas uruguayas que intentan iniciar un proceso de internacionalización. En Paraguay, en tanto, funciona PROPARAGUAY-Dirección General de Promoción de las Exportaciones e Inversiones del Paraguay, dependiente de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Industria y Comercio. La entidad tiene como objetivo la promoción de las exportaciones de productos no tradicionales del Paraguay y de las inversio-

nes de capital nacional y extranjero para el desarrollo económico del país. Si bien no se cuenta con información detallada al respecto, todo indica que estas agencias aún no están cumpliendo un rol significativo en materia de atracción de inversiones, aunque pueden estar facilitando las inversiones en sus respectivos países en el caso de firmas *newcomers*.

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, la cual implicó significativas transferencias de recursos públicos hacia los inversores extranjeros (particularmente notorias en el caso automotriz)<sup>8</sup>. 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 este sentido, debe tenerse en cuenta que si bien el gobierno federal cuenta con algunos mecanismos para limitar la competencia inter-estadual, ellos no han venido siendo aplicados de forma efectiva (Da Motta Veiga e Iglesias, 1997).

Sin embargo, también cabe apuntar que se ha señalado que la competencia por las inversiones también ha inducido a los gobiernos sub-nacionales a modernizarse y organizarse de manera más flexible. Asimismo, muchos estados habrían aprendido no sólo a negociar incentivos, sino también a identificar a inversores potenciales, ayudarlos a descubrir y explorar oportunidades de negocios, etc. (Da Motta Veiga e Iglesias, 1997).

En Argentina, las «guerras fiscales» han sido de mucha menor magnitud que en Brasil, aunque a partir de 1997 se ha intensificado la competencia entre los gobiernos sub-nacionales por atraer inversiones (muchas veces a través de «paquetes» específicos destinados a operaciones concretas)<sup>9</sup>. De todos modos, el hecho de que provincias y municipios tengan un menor grado de autonomía fiscal que en Brasil, además de que sus cuentas públicas han venido presentando, en general, números deficitarios, han contribuido a limitar este tipo de «competencias». En cualquier caso, no hay al presente

---

<sup>8</sup> Dado que muchas veces el otorgamiento de paquetes de incentivos se hace con poca transparencia e información pública, no es fácil estimar con precisión los montos involucrados en esas operaciones.

<sup>9</sup> En el año 2000 el gobernador de Córdoba, la segunda provincia argentina en términos de su PBI, anunció públicamente que estaba dispuesto a mejorar cualquier otra oferta que recibiera la firma Volkswagen de parte de otra provincia/Estado de Argentina y Brasil para localizar una nueva inversión destinada al MERCOSUR.

instrumentos legales que puedan acotar las «guerras fiscales», quedando por ver si ellos se incorporan en una futura reforma al actual régimen de coparticipación de impuestos entre la Nación y las provincias.

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 automotrices 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 intra-bloque y tras la cual se registró un movimiento relativamente importante de traslado de líneas de producción desde Argentina a Brasil. En este escenario, tanto analistas como funcionarios públicos argentinos expresaron su temor por el desvío de inversiones hacia Brasil. Pese a las protestas argentinas, el gobierno brasileño se negó a otorgar algún tipo de compensación por las medidas que habrían estado impactando sobre la asignación intra-bloque de las inversiones.

Si bien al presente la discusión por el desvío de inversiones entre Argentina y Brasil ha disminuido en intensidad, ello no significa que los posibles conflictos intra-bloque sobre el tema hayan desaparecido<sup>10</sup>. La persistencia de estas disputas se ha visto favorecida por la falta de un régimen común que regule los incentivos a la inversión otorgados por los países del bloque. El marco legal vigente en el MERCOSUR con relación al tema inversiones se basa únicamente en dos documentos firmados en 1994: el Protocolo de Colonia para la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones en el MERCOSUR (llamado protocolo «intra-zona») y el Protocolo de Colonia sobre Promoción y Protección de Inversiones provenientes de Estados no Partes (el protocolo «extra-zona») —ninguno de ellos fue ratificado aún por los países miembros del bloque.

El primero incluye, además de otras provisiones, la garantía de los países miembros del MERCOSUR de otorgar trato nacional y de aplicar el estatus de nación más favorecida a las inversiones de otros Estados miembros —estas garantías se extienden no sólo a la fase en la cual las inversiones ya están operativas, sino también a las de admisión y establecimiento de dichas inversiones—. Sin embargo, los países miembros se reservan el derecho de mantener transitoriamente excepciones limitadas al tratamiento nacional de las inversiones provenientes de los otros socios en ciertos sectores. Por otro lado, se prohíbe la fijación de requisitos de desempeño (compromisos de exportación, contenido local, etc.) como condición para el establecimiento, la expansión o el mantenimiento de las inversiones. Nada se dice, sin embargo, sobre los incentivos a la inversión.

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, recientemente empresas argentinas del sector de software (y cabe aclarar que las firmas que podrían trasladarse son en su gran mayoría de capital nacional) han amenazado con trasladarse a Uruguay para aprovechar los beneficios impositivos que el gobierno de aquel país otorga a dicha actividad (*Clarín*, 23-4-2001).

En cuanto al protocolo extra-zona, también señala que los países miembros podrán otorgar garantías de trato nacional y de nación más favorecida a las inversiones de países no miembros, pero sólo habla explícitamente de la fase de operación de las inversiones (reconociendo implícitamente el derecho de los Estados de establecer requisitos de admisión). Asimismo, el Protocolo establece la prohibición de otorgar un trato más favorable a inversores de estados no miembros que el otorgado a las partes integrantes del MERCOSUR. Sin embargo, más allá de una declaración de principios con relación a la necesidad de evitar crear condiciones diferenciales que distorsionen el flujo de inversiones, no se dice nada acerca del otorgamiento de incentivos a la inversión.

Por otro lado, el Protocolo de Defensa de la Competencia, firmado en 1996, establecía que, tras dos años de su vigencia, se definirían estándares y mecanismos para limitar las medidas estatales que pudieran distorsionar el comercio y la competencia entre los países miembro (Tavares y Tineo, 1998). Este Protocolo, por el momento, sólo ha sido ratificado por Brasil y Paraguay, por lo cual aún no ha entrado en vigor. En cualquier caso, el tema de las disciplinas a los incentivos a la inversión debería vincularse con el área de defensa de la competencia, tal como ocurre en la Unión Europea.

En suma, prácticamente no existen restricciones legales efectivas para limitar las competencias vía incentivos dentro del MERCOSUR, ni a nivel nacional ni a nivel supra-nacional. En este escenario, resulta saludable que desde el año pasado se haya constituido un Subgrupo de Trabajo (el N° 12) dentro del MERCOSUR con el objetivo de analizar las dificultades encontradas por los Estados Partes para la aprobación e implementación del Protocolo de Colonia y del Protocolo de Buenos Aires, y recomendar cursos de acción al respecto<sup>11</sup>. A su vez, la Decisión 31/00 del Grupo Mercado Común creó un grupo de trabajo cuya misión es la de analizar la influencia de los incentivos en la atracción de inversiones y avanzar hacia la adopción de disciplinas comunes en la materia (aunque ha habido demoras que han hecho incumplir los plazos originalmente establecidos para las mencionadas tareas)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Este subgrupo también tiene otros objetivos, incluyendo: i) analizar la influencia de la inversión intra-regional y la IED sobre la reestructuración de las empresas en el mercado regional y recomendar cursos de acción; ii) analizar las políticas de inversiones para zonas o regiones de menor desarrollo dentro de los Estados Partes y recomendar cursos de acción al respecto; iii) elaborar informes cuatupartitos relativos a los flujos de inversión en la región; iv) realizar un seguimiento de las negociaciones sobre inversiones en el plano internacional, particularmente en los procesos de integración regional; y coordinar las posiciones de los Estados Partes del MERCOSUR en los foros internacionales en los que participen; v) relevar las reglas y disciplinas generales aplicables a las inversiones en el territorio de cada uno de los Estados Partes a nivel nacional, estadual/provincial y municipal.

<sup>12</sup> El plazo para tener lista la propuesta de disciplinamiento vencía en marzo de 2001, en tanto que el relevamiento de los incentivos existentes debía estar listo para diciembre de 2000. Al presente, se espera que el 30 de septiembre de 2001 se actualice el citado relevamiento, y para fin de año se tenga lista la propuesta de disciplinamiento.

Las propuestas que realice este grupo deberán incluir disciplinas para la limitación del uso de los incentivos a la producción y a la inversión que crean distorsiones en la asignación de recursos en el ámbito subregional, así como disciplinas para eliminar y/o limitar el uso de los incentivos a las exportaciones intrazona, incluyendo zonas francas. También cabe destacar que, como parte del acuerdo al que llegaron los países del MERCOSUR para definir un régimen automotriz común a partir de enero de 2001<sup>13</sup>, los gobiernos argentino y brasileño decidieron contratar a una consultora internacional para que examine y cuantifique los incentivos que se han concedido en el sector a nivel nacional y estadual en ambos países.

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. La excepción más notable en este sentido es la Ley de Informática vigente en Brasil, así como el régimen de la Zona Franca de Manaus, que exigen compromisos de inversión en I&D. 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 ET), limitando la generación de encadenamientos hacia atrás a partir de las inversiones promovidas. En cuanto a la reducción de disparidades regionales, nuevamente Brasil plantea una excepción con el caso de la Zona Franca de Manaus.

### III. HACIA UNA REDEFINICIÓN DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES EXTRANJERAS EN EL MERCOSUR

Si bien las dificultades actuales por las que atraviesa el bloque han desdibujado la imagen internacional que alcanzó el MERCOSUR en los años noventa, es previsible que, cuando se reduzcan los actuales niveles de incertidumbre macroeconómica y se recupere el sendero de crecimiento, la región siga atrayendo significativos flujos de IED, dado el tamaño y potencial de desarro-

---

<sup>13</sup> Aunque en el nuevo acuerdo han desaparecido las TRIMs basadas en la importación de automóviles a tarifas preferenciales como contrapartida de metas de exportación, existen cláusulas de contenido local «nacional» y regulaciones sobre el comercio intra-regional que están destinadas, en principio, a favorecer la producción automotriz y autopartista en la Argentina, que, se teme, estarían afectadas en ausencia de dichas regulaciones.

llo que poseen nuestros países y la existencia de reglas y una actitud pública muy favorables a los inversores extranjeros.

A nuestro juicio, el desafío en el futuro pasa no sólo por mantener la capacidad de atraer IED en la próxima década, sino de mejorar su contribución a los procesos de desarrollo económico de los países de la región. En este sentido, 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.

Paralelamente, se debe tratar de nivelar el desigual campo del juego en el que compiten las firmas locales con las ET. Políticas tendentes 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 PYME— (véase al respecto el capítulo de Laplane *et al.* en este mismo libro), 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.

Sobre estas bases, cabe preguntarse cuál es el espacio para la cooperación entre los países del MERCOSUR en cuanto al diseño e implementación de estas políticas y cuál el de la competencia intra-regional. Como principio básico, proponemos pensar que, dado que los decisores de inversión generalmente consideran varias posibles localizaciones dentro de América Latina, se debería en primer lugar tratar de atraer esas inversiones al MERCOSUR y, en segundo lugar, estimular una competencia «genuina» entre diversas localizaciones dentro del bloque para que las empresas finalmente elijan el lugar en donde materializar sus inversiones.

Para lograr el primer objetivo lo ideal sería contar con una agencia MERCOSUR que promocióne las ventajas de localización del bloque ante los inversores internacionales. Otra posibilidad sería que las agencias nacionales de promoción de inversiones en cada país establezcan estrategias comunes de *marketing* del bloque en terceros países. Asimismo, se podría compilar y actualizar en un portal común información sobre las ventajas específicas que cada país, provincia o Estado e incluso municipios tienen para localizar inversiones, incluidos los incentivos financieros, fiscales o de otro tipo disponibles para los eventuales inversores. Además de proveer información, este portal serviría para hacer más transparente la competencia entre diversas localizaciones dentro del MERCOSUR.

Adicionalmente, se podría pensar en la identificación de una cartera de proyectos de inversión que, de concretarse, puedan traer beneficios al blo-

que en su conjunto. Un ejemplo claro en este sentido son las inversiones en infraestructura, pero sería posible definir otros casos en los cuales se pueda cumplir la misma condición. Éste sería, además, un tema para la cooperación del bloque con la Unión Europea, por ejemplo, en donde el MERCOSUR logre aprovechar la «tecnología» que dicho bloque posee en materia de diseño de acuerdos plurinacionales para proyectos de inversión, además de la posibilidad de acceder a financiamiento de dicha fuente.

¿Qué ocurre con la competencia intra-MERCOSUR por la IED? En nuestro enfoque, las políticas de promoción nacionales y subnacionales deberían seguir existiendo aunque con distintos objetivos y con un mayor nivel de transparencia y disciplinamiento.

Un cierto nivel de competencia puede tener efectos saludables, en tanto proceda, por ejemplo, por la vía de esfuerzos para incrementar las ventajas de localización estructurales de cada país/región (por medio de inversiones en infraestructura, educación, ciencia y tecnología, etc.). Al mismo tiempo, los incentivos pueden jugar un rol en esta «competencia».

Además de las razones conceptuales a las que ya se ha hecho referencia, nuestra posición a favor de seguir utilizando los incentivos como parte de la política de promoción de inversiones se basa también en razones prácticas. Es utópico esperar que los incentivos desaparezcan del escenario regional e internacional de las políticas de promoción en el corto y mediano plazo. En el plano internacional, en el mejor escenario se puede esperar que el volumen de los incentivos que se conceden no vaya creciendo en el tiempo, ya que ni los países desarrollados ni mucho menos las ET —que obviamente se benefician de este escenario— muestran una real voluntad de introducir disciplinas internacionales sobre el tema (ver Chudnovsky y López, 2000).

En el caso específico del MERCOSUR, el hecho de que los principales socios —Argentina y Brasil— sean países federales, donde las provincias y/o estados tienen una considerable autonomía en materia de políticas públicas, también pone en cuestión la posibilidad de que los incentivos dentro de las políticas de promoción a la inversión puedan ser eliminados por completo<sup>14</sup>. Por otra parte, resulta comprensible que los responsables de política a nivel provincial, estadual o municipal estén interesados en que sea en su localidad donde se establezcan las nuevas instalaciones vinculadas a los proyectos de IED.

Por estas razones, se sugiere que, en lugar de intentar buscar su eliminación, se debería tender a reformular la asignación de incentivos fiscales y financieros a la inversión dentro del MERCOSUR, sobre la base de los siguientes criterios:

---

<sup>14</sup> Véase Thomas (1998) para el mismo argumento en los casos de Estados Unidos y Canadá.

- i. evitar la concesión de incentivos que, en los hechos, son redundantes para las empresas;
- ii. aumentar la transparencia en materia de políticas de promoción y de incentivos por medio del mecanismo sugerido y/u otros similares;
- iii. enfatizar no sólo la atracción de inversiones *per se*, sino también en otros objetivos para la concesión de incentivos tales como la generación de externalidades, el aumento de las exportaciones, la creación de eslabonamientos, el desarrollo de sectores *knowledge-intensive*, etc. De esa forma el objetivo central sería promover las externalidades asociadas a la IED y no simplemente abaratar los costos privados de la inversión;
- iv. mejorar los mecanismos de asignación, control y seguimiento de su operatoria;
- v. incorporar criterios que tiendan a promover el desarrollo de las regiones menos avanzadas o con mayores problemas de desempleo;
- vi. definir algunos criterios mínimos de armonización a nivel de los países miembros (incluyendo también, en la medida de lo posible, a los estados sub-nacionales), de modo de reducir la posibilidad del «desvío de inversiones» que se puede producir por la existencia de asimetrías fuertes en materia de incentivos y/o subsidios;
- vii. respetar las reglas de la OMC en materia de subsidios.

Estos criterios deberían ser objeto de análisis en el Subgrupo de Trabajo 12 que ya se encuentra abocado al tratamiento de esta problemática. Al mismo tiempo, sería muy valioso promover encuentros de los responsables de políticas de inversiones o, más en general, de políticas de competitividad a nivel nacional y subnacional dentro del MERCOSUR para tratar de compatibilizar enfoques, compartir experiencias y sugerir eventuales formas de cooperación que sirvan para evitar la competencia desleal y para promover la competencia por las inversiones en base a las ventajas genuinas que ofrece cada localización.

La defensa de la competencia es la otra dimensión fundamental que debería ser abordada. En la medida en que los incentivos a la inversión pueden llegar a distorsionar la competencia, la cuestión debería ser incluida dentro de los trabajos de cooperación y de armonización de políticas en ese ámbito (véase al respecto los capítulos de Tavares y Leopardi Mello en este libro, pp. 145 y 117, respectivamente).

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 noventa—, el fortalecimiento de las firmas nacionales también debe-

ría ocupar un papel estratégico en el proceso de desarrollo de las economías de la región. En este sentido, las iniciativas dirigidas a impulsar los incipientes procesos de transnacionalización de algunas firmas argentinas y brasileñas, que se despliegan de modo intenso sobre el MERCOSUR (Chudnovsky *et al.*, 1999), también son parte de una agenda «pro-desarrollo» necesaria para los países de la región.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bittencourt, G. y Domingo, R. (2001), «El caso uruguayo», en D. Chudnovsky (coord.), *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Siglo XXI de Argentina Editores, Buenos Aires 2001.
- Cantwell, J. y Mudambi, R. (1998), «The Location of MNE R&D Activity: the Role of Investment Incentives», University of Reading, Discussion Papers in International Investment & Management, N° 250.
- Chudnovsky, D. y López, A. (2000), «Policy Competition for FDI: the Global and Regional Dimensions», Latin American Trade Network, Working Paper N° 5, Buenos Aires, Julio.
- Chudnovsky, D. y López, A. (2001a), «La inversión extranjera directa en el MERCOSUR: un análisis comparativo», en D. Chudnovsky (org.), *op. cit.*
- Chudnovsky, D. y López, A. (2001b), «El caso argentino», en D. Chudnovsky (org.), *op. cit.*
- Chudnovsky, D., Kosacoff, B. y López, A. (1999), *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Dahlman, C. y Nelson, R. (1993), «Social Absorption Capability, National Innovation Systems and Economic Development», presentado en la UNU/Intech Research Conference, Maastricht, Junio.
- Dunning, J. (1988), *Explaining International Production*, Londres, Unwin Hyman.
- Edquist, C. (ed) (1997), *Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations*, Londres, Pinter.
- Hanson, G. (2001), «Should countries promote foreign direct investment?», UNCTAD/Center for International Development Harvard University, G-24 Discussion Paper Series, febrero.
- Jomo, K. (2001), «Growth After the Asian Crisis: What Remains of the East Asian Model?», UNCTAD/Center for International Development Harvard University, G-24 Discussion Paper Series, March.
- Laplane, M., Sarti, F., Hiratuka, C. y Sabatini, R. (2001), «El caso brasileño», en D. Chudnovsky (coord.), *op. cit.*
- Masi, F. (2001), «El caso paraguayo», en D. Chudnovsky (coord.), *op. cit.*
- Moran, T. (1998), *Foreign Direct Investment and Development. The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*, Washington, Institute for International Economics.
- Motta Veiga, P. da e Iglesias, R. (1997), «Policy Competition and Foreign Direct Investment in Brazil», mimeo, Río de Janeiro, OECD.

- Oman, C. (1999), «Policy competition and Foreign Direct Investment», mimeo, París, OECD Development Centre.
- Tavares, J. A. y Tineo, L. (1998), «Harmonization of competition policies among MERCOSUR countries», *Brooklyn Journal of International Law*, Volume XXIV, N°. 2.
- Thomas, K. (2000), *Competing for capital. Europe and North America in a global era*, Washington, Georgetown University Press.
- Tussie, D. y Lengyel, M. (1998), «Compromisos en la organización mundial de comercio sobre promoción de exportaciones», Latin America Trade Network, Working Paper No. 1.
- UNCTAD (1992), *The Determinants of Foreign Direct Investment. A Survey of the Evidence*, Nueva York, United Nations.
- UNCTAD (1999), *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the challenge of development*, Ginebra.
- Wells, L. y Wint, A. (2000), *Marketing a country: promotion as a tool for attracting foreign investment, revised edition*, FIAS, Occasional Paper 13, Washington.
- World Bank (1999), *Entering the 21<sup>st</sup> Century. World Development Report 1999/2000*, Oxford University Press, Nueva York.
- WTO (World Trade Organization) (1996), «Trade and Foreign Direct Investment», PRESS/57, Ginebra.