

# 4



## **INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DEL MERCOSUR**

Daniel Chudnovsky  
Andrés López<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Daniel Chudnovsky es Director del Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT) y Profesor de la Universidad de San Andrés y Andrés López es Investigador Principal del CENIT y Profesor de la Universidad de Buenos Aires. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Gustavo Bittencourt, Rosario Domingo, Celio Hiratuka y Mariano Laplane, así como la asistencia de Mara Pedrazzoli en el procesamiento de información estadística.



# INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y DESARROLLO: LA EXPERIENCIA DEL MERCOSUR

Daniel Chudnovsky

Andrés López

Dentro de la Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR (Red MERCOSUR) se han desarrollado en los últimos años una serie de investigaciones en torno a las modalidades e impactos de la inversión extranjera directa (IED) en los países del MERCOSUR. Los resultados de dichas investigaciones, junto con aportes provenientes de otras fuentes académicas, permiten analizar la mayor parte de los temas vinculados al proceso de globalización en la región y a la participación de la IED en sus economías, tarea que es el objetivo central de esta parte del libro<sup>2</sup>.

En este trabajo, en primer lugar se caracterizan las modalidades y estrategias básicas de la IED en el período bajo análisis y se examinan los impactos directos e indirectos de la masiva presencia de las empresas transnacionales (ET) en las economías del MERCOSUR, incluyendo variables clave tales como productividad, comercio exterior, cambio tecnológico y crecimiento. De dicho examen surgirán no sólo lecciones en cuanto a los factores que determinan el signo y la magnitud de dichos impactos, sino también valiosas sugerencias de política tendientes a mejorar el balance costo-beneficio de la IED en las economías receptoras, no sólo del MERCOSUR, sino en general en los países en desarrollo.

---

2 Cabe destacar que los países del MERCOSUR no sólo han sido importantes receptores de IED, sino que también, en especial Argentina y Brasil, han emitido significativos flujos de IED en los últimos años -en realidad, las empresas de ambos países han venido invirtiendo en el exterior desde varias décadas atrás, pero el fenómeno tomó mayor relevancia cuantitativa desde mediados de los noventa-. Este tema ha sido objeto de análisis en un trabajo previo de los autores (Chudnovsky, Kosacoff y López, 1999), pero no será discutido en profundidad aquí, ya que el objeto de interés es el examen de la IED arribada a la región. De todos modos, en la medida en que una parte de dicha IED es de carácter intra-regional, a lo largo del trabajo surgirán algunos comentarios relativos a las inversiones en el exterior por parte de empresas argentinas y brasileñas.

Esta parte del libro se organiza del siguiente modo. El primer capítulo presenta una caracterización de la IED en el MERCOSUR y el marco teórico utilizado en el análisis. En el segundo capítulo, luego de un breve resumen de las tendencias globales en la materia, se describen las principales características y determinantes de la IED en los países del MERCOSUR, así como los rasgos centrales de la evolución macroeconómica e institucional de la región durante la etapa analizada, con especial énfasis en los factores y políticas con directo impacto sobre la IED. El tercer capítulo está dedicado al análisis de los impactos de la IED sobre los países del MERCOSUR. En el último capítulo se presentan las principales conclusiones del análisis, la agenda de investigación a futuro y algunas sugerencias de política.

Como mencionamos, este artículo representa un intento de síntesis de los aportes generados a través de varios años de investigación sobre el tema en el marco de la Red MERCOSUR. Además de los autores, otros destacados investigadores han participado de los respectivos proyectos, incluyendo a Eugenia Orlicki y Gastón Rossi (Argentina), Mariano Laplane, Fernando Sarti, Celio Hiratuka y Rodrigo Sabatini (Brasil), Fernando Masi (Paraguay) y Gustavo Bittencourt, Rosario Domingo y Nicolás Reig Lorenzi (Uruguay). Más allá de las citas que reflejarán las contribuciones de dichos investigadores, queremos expresar nuestra satisfacción por haber compartido todos estos años de trabajo con ellos.



# CAPÍTULO I

## CARACTERÍSTICAS Y MARCO TEÓRICO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL MERCOSUR

### 1. Características de la Inversión Extranjera Directa en el MERCOSUR

El MERCOSUR –y en particular Argentina y Brasil– ha sido uno de los principales focos de atracción de IED, dentro del grupo de los países en desarrollo, desde los años noventa hasta el presente. Entre 1990 y 2004 la región recibió casi 300 mil millones de dólares de IED.

De hecho, tanto Argentina como Brasil adoptaron históricamente, ya desde el período agro-exportador, estilos de desarrollo en los cuales la IED jugó un papel muy importante. Este papel se reforzó durante la fase final de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) –desde mediados de los años cincuenta hasta los setenta–, cuando las empresas extranjeras, junto con las de capital estatal, lideraron el tránsito hacia la industria intensiva en capital y tecnología en ambos países.

Si bien en los años ochenta, como consecuencia de las profundas dificultades macroeconómicas por las que atravesó la región, los flujos de IED declinaron sustancialmente, de la mano del mejoramiento del clima macro en la década siguiente las corrientes de inversión se recuperaron y la región participó activamente del *boom* mundial de la IED en los años noventa. Sin embargo, el contexto en el cual se dio este renovado interés de las ET por invertir en Argentina y Brasil fue muy distinto al vigente durante la ISI.

En primer lugar, en los noventa se observó la profundización del proceso de “globalización”, incluyendo: a) la creciente interdependencia de los países a través de la fuerte expansión de las corrientes internacionales de comercio, inversiones y tecnología; b) la consolidación de la tendencia a generar disciplinas internacionales en diversas áreas –fundamental, pero no únicamente, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>3</sup>–; c) la proliferación de diversas formas de acuerdos bi o plurinacionales, que van desde procesos de integración regional (como el MERCOSUR) a tratados de inversión.

El gran *boom* mundial de la IED en los años noventa fue parte esencial de la globalización. En 2000 se llegó a una cifra record de 1.400.000 millones de dólares

---

3 Ejemplo de estas disciplinas son los acuerdos TRIMS (*Trade-Related Investment Measures*) y TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*).

de IED a nivel mundial, y si bien luego los flujos de inversión cayeron bruscamente, de todos modos al presente están aún bien por encima de los promedios de las últimas décadas. *Pari passu*, se incrementó el número de ET: mientras que a comienzos de los noventa se estimaba que existían alrededor de 37.000 ET que tenían al menos 170.000 filiales extranjeras, en 2004 el número de ET creció a cerca de 70.000 y el de filiales extranjeras a 690.000, casi la mitad de las cuales se localiza en países en desarrollo (UNCTAD, 2005a).

En ese marco, las propias estrategias de las ET se fueron transformando en dirección a constituir sistemas internacionales integrados de producción, tendencia facilitada tanto por la mayor liberalización de los flujos de comercio e inversión, como por la rápida difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), que favorecen justamente la interconexión entre las diversas unidades de negocios pertenecientes a cada corporación –y entre dichas unidades y sus subcontratistas, proveedores, clientes, etc.<sup>4</sup>–.

En segundo lugar, por el lado de las economías receptoras del MERCOSUR, el cambio fundamental fue el pasaje de la economía semi-cerrada con una fuerte presencia del Estado característica de la ISI, a la adopción de reformas estructurales –inspiradas en gran medida en el llamado Consenso de Washington – tendientes a abrir la economía y reducir el peso del Estado, proceso que tuvo su expresión más clara en términos de profundidad y rapidez de las reformas en el caso argentino.

El cambio de escenario local e internacional, combinado con las nuevas tendencias en las estrategias de las ET, debería haber dado lugar a transformaciones importantes en la dinámica de la IED en el MERCOSUR. En teoría, tendríamos que haber esperado no sólo un cambio de los objetivos de las ET que invierten en la región, sino también de la forma en la que organizan la actividad de sus filiales: mientras que en la ISI la IED buscaba primordialmente explotar el acceso a los mercados domésticos protegidos mediante inversiones en filiales poco articuladas con el resto de las actividades de la corporación, en los noventa la IED debería haber estado mucho más orientada al comercio internacional, integrando a las subsidiarias locales más estrechamente en la lógica de las cadenas productivas intra-corporativas propias de cada ET.

Asimismo, los impactos de la IED deberían ser distintos. En la ISI, las ET exhibían niveles de productividad mayores que los de las empresas locales, pero que, en general, estaban lejos de la frontera internacional –*pari passu* el hecho de que no siempre utilizaban tecnologías y escalas “estado del arte”–. El operar con escalas relativamente pequeñas y tecnologías muchas veces atrasadas era, en gran medida, producto de que el objetivo de las inversiones raramente iba más allá de la explotación de los respectivos mercados domésticos de destino. Sin embargo, esas

---

4 De hecho, los mencionados sistemas internacionales integrados de producción no sólo involucran a las casas matrices y filiales de las respectivas corporaciones, sino también a firmas independientes que se integran a las respectivas redes de las ET a través de distintos mecanismos -la notable expansión del *outsourcing* internacional es justamente uno de dichos mecanismos-.

características luego pasaban a condicionar las posibilidades de exportar por su impacto negativo sobre costos y calidad<sup>5</sup>.

A su vez, dada la fuerte protección contra las importaciones, las filiales de las ET tendían a operar con un alto nivel de integración nacional. El mismo contexto de economía cerrada, junto con las propias características de las estrategias predominantes de las ET en aquel momento, hacían que en las economías receptoras se desarrollara una bastante intensa actividad innovativa de carácter “idiosincrático” tendiente a adaptar las tecnologías de producto y proceso desarrolladas por las respectivas casas matrices a la realidad de los países de América Latina.

En el nuevo contexto abierto en los noventa deberíamos esperar que las filiales de ET hubieran cerrado parcialmente la brecha de productividad con la frontera internacional, y operaran con un grado creciente de integración comercial con el resto del mundo, tendiendo a especializarse en un menor número de segmentos de negocios para ganar competitividad. A la vez, dichas filiales tendrían un menor grado de integración nacional que en el pasado, dado el contexto de economía más abierta en el que operan actualmente, y la tendencia de las ET a emplear “proveedores globales” para toda la corporación. Eventualmente, también sería esperable que las filiales redujeran la intensidad de sus actividades de innovación locales, tanto por el contexto de apertura en los mercados receptores –que favorece la adopción de tecnologías importadas–, como por el impacto de las nuevas formas de organización de las ET –que incluyen una fuerte tendencia a homogeneizar plataformas tecnológicas entre sus distintas filiales–.

Pero el nuevo escenario no debió haber tenido únicamente consecuencias sobre las estrategias de las ET. También las empresas de capital nacional en cada uno de los países del MERCOSUR se vieron expuestas a nuevas reglas de juego, debiendo enfrentar una incrementada competencia en sus respectivos mercados, tanto por el mayor ingreso de productos de origen extranjero, como por la propia llegada masiva de IED. En ese contexto, esperaríamos encontrar conductas heterogéneas entre las empresas locales, yendo desde estrategias “ofensivas” –en búsqueda de mejorar productividad, costos, tecnologías y calidad, de modo de estar en mejores condiciones para competir– hasta quiebras o traspaso de activos, pasando por todo tipo de estrategias “defensivas”, tendientes a preservar algunos espacios de mercado a través de *downsizings*, pasaje de la producción a la comercialización, *lobby* con el Estado para obtener medidas de protección, entre otras opciones.

A la vez, sería también posible esperar que en el MERCOSUR encontráramos evidencia de nuevos tipos de relaciones entre firmas locales y extranjeras, por ejemplo, en el marco del despliegue de los antes mencionados sistemas internacionales integrados de producción. Así, podríamos observar tendencias a que empresas locales ingresen en relaciones de *outsourcing* internacionales en actividades tales como servicios informáticos, por ejemplo.

---

<sup>5</sup> Dicho esto, también hay que tener en cuenta que, tanto en Argentina como en Brasil, hacia el final de la ISI las ET habían comenzado a generar crecientes flujos exportables, gracias a una combinación de incentivos fiscales y financieros con el propio proceso de aprendizaje recorrido por las filiales locales.

Dentro de este contexto general, la mayor presencia de las ET, *per se*, podría haber generado tanto impactos positivos como negativos sobre las firmas locales. Uno de los mecanismos básicos de transmisión de esos impactos son los llamados *spillovers* o derrames. Si bien originalmente, en la literatura internacional, dichos mecanismos se supusieron portadores de beneficios para las firmas locales (por ejemplo, a través del acceso al nuevo conocimiento introducido por las filiales extranjeras, que posibilita obtener mejoras de productividad, o por la vía de un más fácil ingreso a mercados de exportación abiertos por las ET), luego se observó, a través del trabajo empírico en distintos países, que también podían generar perjuicios (esto es, los derrames podían ser negativos). Asimismo, de la literatura recibida surge la posibilidad de que el signo y magnitud de los derrames pudiera ser diferente según las capacidades y respuestas de las firmas locales ante la presencia de las ET.

El análisis de los impactos directos e indirectos (por ejemplo, sobre las firmas locales) de la IED en el MERCOSUR debe considerar, asimismo, los efectos de las crisis cambiarias sufridas por Brasil (1999) y Argentina (2002), esta última con consecuencias muy severas en términos económicos y sociales. Por un lado, las devaluaciones sufridas por las monedas de ambos países deberían haber tenido un impacto directo sobre los flujos de inversión y comercio y las estrategias productivas de las ET. Por otro, en el caso argentino, las rupturas de contratos que siguieron a la salida de la Convertibilidad plantearon un escenario signado por una oleada de juicios contra el Estado nacional por parte de las empresas que se sintieron afectadas en sus derechos previamente adquiridos, generando situaciones inéditas, y aún no resueltas, que apuntan a las bases mismas de la arquitectura internacional que se ha venido construyendo en las últimas décadas para gobernar los conflictos en materia de inversiones.

De todos modos, es importante tener en cuenta que, aun tras las crisis regionales y la fuerte caída de la IED a nivel mundial de los últimos años, Argentina y Brasil han seguido recibiendo importantes flujos de inversiones –aunque naturalmente en niveles inferiores a los de fines de la década pasada– y los casos de des-inversión de ET fueron escasos. Esto implica que el análisis de los impactos de la IED sigue siendo extremadamente relevante, más allá del cambio de escenario local e internacional, lo cual realza el valor de las investigaciones en la materia.

## 2. El Marco Teórico

La IED se define habitualmente como una inversión que involucra una relación de largo plazo en la cual una persona física o jurídica residente de una economía (inversor directo) tiene el objetivo de obtener una participación duradera en una empresa residente de otra economía<sup>6</sup>. La IED implica que el inversor pretende

---

<sup>6</sup> En realidad, también la compra de un activo inmobiliario, rural o urbano, en la medida en que involucre a residentes de economías distintas a aquellas en donde dicho activo está localizado, puede ser una operación de IED.



ejercer un grado significativo de influencia o control en el manejo de la empresa residente en la otra economía. En contraste, la inversión de cartera o portafolio no supone ninguna intención de control por parte del inversor, en tanto que generalmente se hace con horizontes de corto plazo.

Si bien la IED puede ser realizada por individuos, en su mayor parte es protagonizada por ET, las cuales poseen una casa matriz (*headquarter*) en su país de origen y filiales localizadas en distintos países extranjeros. Usualmente la empresa madre tiene un cierto porcentaje del capital accionario de las subsidiarias –la tenencia de un 10% del capital votante es considerado el umbral mínimo que diferencia a la IED de la inversión de cartera–.

Uno de los marcos conceptuales más conocidos en materia de análisis del fenómeno de la IED es el llamado “paradigma ecléctico”, desarrollado por Dunning (1988) para analizar las motivaciones y determinantes de la IED, así como las estrategias y comportamientos de las ET. Según Dunning, una firma que posee ciertos activos o ventajas de propiedad (*ownership advantages*) y quiere explotarlas en terceros países tiene ante sí tres opciones: exportar los bienes y servicios que produce desde su país de origen, conceder licencias de producción de dichos bienes y servicios a otras firmas o “internalizar” dichas ventajas, instalando plantas propias o adquiriendo instalaciones existentes en otros mercados (IED).

Para que se elija esta última opción deben concurrir otros dos factores, además de la posesión de las ventajas mencionadas. Por un lado, la firma debe percibir que en un país extranjero existen “ventajas de localización” aprovechables mediante la IED –en otras palabras, el país en cuestión debe tener algún factor que atraiga el interés de los inversores–. Por otro, los costos de incorporación y organización de una nueva unidad productiva dentro de la corporación deben ser menores que los costos de transacción asociados a la transferencia de los activos propietarios a un tercero (ventajas de internalización); dicho de otra forma, debe ser más beneficioso explotar los activos propietarios de manera internalizada que a través del mercado (por ejemplo, licenciando su uso) –ver Dunning (1993) para una discusión amplia del tema–.

Las ventajas de propiedad de una firma pueden derivar de la posesión de ciertos activos “intangibles” (patentes, marcas, capacidades tecnológicas, de *marketing* y de *management*, habilidad para competir en base a diferenciación de productos, menores *lead times*) –muchas veces vinculados al carácter no- codificable del conocimiento y al desarrollo de procesos internos de aprendizaje–, y/o de las ventajas que surgen del gobierno común (*common governance*) de actividades diversas pero complementarias, incluyendo las que específicamente derivan de la propia multinacionalidad de la empresa. Estas últimas incluyen, por ejemplo, las economías de escala y especialización intra-corporativas, el acceso a recursos financieros y humanos de la corporación, diversos tipos de sinergías internas (por ejemplo, en compras, financiamiento o *marketing*), disponibilidad de conocimiento e información sobre mercados y gobiernos, diversificación de riesgos y acceso favorable a los mercados de crédito internacionales, entre otras.

En cuanto a la decisión de internalizar o no la explotación de las ventajas de propiedad, depende de un balance de costos y beneficios en el cual influyen diversos elementos, fundamentalmente asociados con la existencia de distintos tipos de fallas de mercado. Por ejemplo, la existencia de elevados costos de transacción<sup>7</sup> es un factor que puede llevar a la firma a preferir explotar sus activos propietarios de manera internalizada (vía IED) antes que a través de exportaciones o licencias—este es el caso cuando los costos de negociación son altos, existen problemas de riesgo moral, o hay incertidumbre acerca del *enforcement* de los derechos de propiedad en terceros mercados—. Los costos de transacción pueden ser particularmente altos en los mercados de tecnología, ya que en ellos es fácil que surjan comportamientos oportunistas y prevalece generalmente una fuerte incertidumbre acerca del valor de los conocimientos transferidos. Asimismo, no siempre es fácil garantizar las condiciones de apropiabilidad del conocimiento cuando se negocia con terceras partes, con lo cual puede existir una disipación “involuntaria” de dicho conocimiento propiedad de la firma licenciadora. Transferir conocimientos a través del mercado también puede ser difícil cuando aquéllos son de naturaleza tácita (esto es, no perfectamente explícitos ni codificables). Otros factores que pueden favorecer la opción de la IED son la necesidad de proteger la calidad y/o la reputación de la firma o de sus productos/servicios y la intención de controlar los canales de venta/abastecimiento. Asimismo, la existencia de ciertas políticas públicas en los países receptores (por ejemplo, barreras al comercio) también puede ser un elemento que favorezca la internalización. En el mismo sentido actúa la posibilidad de emplear prácticas tales como el uso de precios de transferencia<sup>8</sup> o de subsidios cruzados entre filiales.

Finalmente, para que un país reciba flujos de IED debe poseer algunas ventajas de localización que lo hagan atractivo para que las ET decidan invertir. Entre las ventajas de localización más importantes se encuentran el tamaño y ritmo de crecimiento del mercado interno, la posesión, costo y calidad de los recursos naturales y “creados” (capital humano, *know how* tecnológico), los costos de producción (laborales, energéticos), el grado de estabilidad política y económica del país receptor, la disponibilidad y costo de la infraestructura, los costos de transporte, el nivel del tipo de cambio y el esquema de política económica (grado de apertura al capital extranjero, política comercial, regímenes de incentivos<sup>9</sup>, política fiscal, entre otros).

7 Los costos de transacción pueden ser definidos, en pocas palabras, como aquellos costos derivados de “usar el mercado” —esto es, realizar una determinada transacción con un tercero en el mercado en lugar de “internalizarla”—. La magnitud de los costos de transacción depende esencialmente de tres factores: (i) racionalidad limitada de los agentes económicos en un contexto de incertidumbre e información imperfecta; (ii) oportunismo —por ejemplo, los agentes no necesariamente respetan sus promesas o compromisos—; y (iii) especificidad de activos —por ejemplo, el grado en que un activo puede ser dedicado a otro empleo sin perder valor— (Williamson, 1985).

8 Los precios de transferencia son los precios a los cuales una empresa transfiere bienes físicos, intangibles, o proporciona servicios a sus empresas asociadas. Dichos precios pueden ser distintos a los que se observan en transacciones entre partes *arm's length* (no relacionadas).

9 Los incentivos fiscales o crediticios a la inversión, si bien no juegan en general un papel determinante *per se*, pueden tener un rol decisivo cuando una firma se encuentra definiendo la localización de una inversión específica en países o regiones vecinas que cuentan con similares ventajas de localización (sobre esto volvemos más abajo).

Los acuerdos de integración regional también pueden favorecer la atracción de IED<sup>10</sup>, tema sobre el cual volveremos al discutir el caso del MERCOSUR. La cercanía geográfica y/o cultural (idioma, costumbres) es otro factor que puede estimular los flujos de IED<sup>11</sup>.

La tabla 1 resume el impacto de los tres tipos de ventajas recién examinadas sobre las decisiones acerca de las modalidades a adoptar en los procesos de internacionalización.

**Tabla 1**  
**MODALIDADES DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA FIRMA:**  
**IMPACTO DE TRES VENTAJAS**

	Exportaciones	IED	Licencias
<b>Ventajas de propiedad</b>	Sí	Sí	Sí
<b>Ventajas de internalización</b>	No	Sí	No
<b>Ventajas de localización</b>	No	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia con base en Dunning (1988).

En cuanto a las formas que puede adoptar la IED, Dunning (1994a) distingue cuatro grandes tipos: *resource seeking*, *market seeking*, *efficiency seeking* y *strategic asset seeking*. Aunque es habitual que en la práctica estas distintas motivaciones se combinen, la clasificación es útil para intentar distinguir la motivación principal del inversor extranjero.

*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 es habitual que funcionen como enclaves en los países anfitriones. Dunning (1993), también menciona dentro de este tipo de IED a aquella dedicada a la búsqueda de capacidades tecnológicas o mano de obra calificada, aunque en este caso puede haber una cierta superposición con otra categoría postulada por dicho autor (*strategic asset seeking*).

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 de destino, la necesidad de estar presente en los mercados más importantes o de seguir a los clientes y/o proveedores en sus operaciones de

10 Ver Levy Yeyati *et al.* (2003) y López y Orlicki (2005).

11 Más recientemente se han agregado otros factores a esta lista: por ejemplo, el que los países de origen y destino de la IED se encuentren en similares husos horarios (Stein y Daude, 2004). 10 Ver Levy Yeyati *et al.* (2003) y López y Orlicki (2005).

IED, la existencia de barreras físicas y/o de altos costos de transporte, la necesidad de adaptar los bienes y servicios a los gustos y necesidades locales, así como las políticas públicas del país receptor -incluyendo las decisiones sobre el grado de protección 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 (pero que también ha sido históricamente la principal modalidad en la IED Norte-Norte).

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, 1994a, p.36). El *boom* mundial de “fusiones y adquisiciones” observado en los años noventa –ver sección siguiente– ha sido una de las vías privilegiadas a través de las cuales se ha venido materializando este tipo de estrategias.

Por otro lado, en la medida en que se modifican las condiciones de competencia en los mercados receptores como resultado del propio proceso de desarrollo económico o de la liberalización comercial o por la emergencia de nuevos 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 (Unión Europea, NAFTA, MERCOSUR), como la reducción de los costos de transporte y los avances en las TICs favorecen este tipo de estrategias, ya que frecuentemente se materializan a través de esquemas de complementación y articulación, tanto comercial como productiva, de las operaciones de las distintas filiales de la ET.

A su vez, las transformaciones en las estrategias y objetivos de las ET generaron cambios en la forma en que las filiales se insertan en las tramas intra-corporativas. Así, las estrategias *market seeking* daban lugar usualmente a la instalación de filiales *stand alone*, que replicaban, en menor escala, la organización de la casa matriz -con excepción de las actividades de investigación y desarrollo (I+D), que se centralizaban en los países de origen- (UNCTAD, 1994).

De hecho, tradicionalmente los procesos de internacionalización productiva comenzaban con la exportación de bienes a un determinado mercado y eran seguidos, en caso de que se planteara la decisión de realizar una inversión directa para producir en el país de destino, por la instalación de una subsidiaria *stand alone*. En este caso, donde el objetivo básico de la IED es de tipo *market-seeking*, la producción en el exterior sustituye a la exportación del mismo bien desde el país de origen y, por ende, la IED reemplaza al comercio como forma de expansión internacional. Sin

embargo, la manufactura del bien en cuestión generalmente da lugar a importaciones de insumos, bienes intermedios, bienes de capital o servicios del país de origen -o desde otras filiales de la corporación-. De esa forma, desde el punto de vista del país receptor, más que reemplazar importaciones, este tipo de IED tiende a cambiar la composición de las mismas -en particular cuando el mercado receptor no es el de un país desarrollado-.

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<sup>12</sup> (la “maquila” mexicana es un ejemplo notorio de este tipo de estrategia). 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.

A su vez, también existen estrategias de “integración compleja”, en las cuales las ET transforman a sus filiales en partes integrantes de redes de distribución y producción articuladas regional o globalmente. Así, la cadena de valor se separa en funciones -ensamblaje, finanzas, I+D<sup>13</sup>, *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 -nuevamente, al igual que lo mencionado en nota al pie para el caso anterior, este tipo de descentralización no se restringe únicamente a las filiales de la propia corporación, sino que puede incluir a terceras partes-<sup>14</sup>.

---

12 Las relaciones de *outsourcing* pueden ser tanto intra como extra-corporativas. De hecho, en los últimos años muchas ET han pasado a subcontratar a terceros algunas etapas del proceso productivo en el marco de la constitución de sistemas internacionales integrados de producción (UNCTAD, 2002). Si bien, en general, dicha subcontratación está basada en la necesidad de reducir costos laborales, en ciertas ocasiones involucra actividades que requieren el empleo de personal calificado -es el caso del *outsourcing* de servicios informáticos, por ejemplo-.

13 Si bien usualmente se asumía no sólo que las ET eran reacias a descentralizar actividades de I+D, sino que esa aversión era particularmente marcada en el caso de países en desarrollo, en los últimos años se han observado tendencias que parecen contradecir ambas afirmaciones -aunque ciertamente las naciones que forman parte del grupo beneficiado por la descentralización de actividades de I+D es relativamente pequeño (y no sorprendentemente incluye a aquellas economías con mayor nivel de industrialización y desarrollo tecnológico; ver UNCTAD, 2005a)-.

14 El análisis de los esquemas de subcontratación observados en algunos países de Asia Oriental muestra el carácter dinámico que pueden adquirir las relaciones entre ET y firmas nacionales en ciertos contextos. Así, en países como Singapur o Taiwán se produjo una transición desde contratos OEM (*original equipment manufacturer*) -en donde la empresa nacional produce un bien diseñado totalmente por la ET, y lo que se busca es reducir costos -, a esquemas ODM (*original design manufacturer*) -en los que si bien el diseño básico del producto todavía lo hace la ET, la firma local integra las partes y componentes y realiza el diseño de detalle, para bajar costos y reducir el tiempo de llegada al mercado- y, finalmente, contratos OBM (*original brand manufacturer*) -aquí, la firma local no sólo se ocupa del diseño en su conjunto, sino también de la comercialización- (Amsdem *et al.*, 2001).

Cuando se establecen estrategias de tipo *efficiency seeking* en combinación con modalidades de integración “complejas”, al igual que lo que veíamos en el caso de la integración simple, la IED y el comercio no son sustitutos sino complementos. En la medida en que estas estrategias involucran a filiales de la corporación, el tipo de comercio que se incrementa es el intra-firma, cuya lógica y determinantes son diferentes al comercio *arm's length* (entre agentes no vinculados), que es la modalidad de la cual se ocupan las teorías tradicionales del comercio internacional. En la práctica, el comercio intra-firma es una forma avanzada de comercio intra-industrial, que al ser menos dependiente de factores coyunturales y estar más vinculado a las ventajas competitivas de cada localización, debería generar también mayores economías de especialización que el comercio inter-firma<sup>15</sup>. Sin embargo, al mismo tiempo, el comercio intra-firma permite operar con precios de transferencia para las importaciones y exportaciones intra-corporativas de bienes y servicios, precios que pueden ser objeto de manipulación con el objetivo de reducir la carga impositiva global soportada por la ET (aunque también puede haber otras razones que lleven a emplear precios de transferencia).

Una manera alternativa de analizar el fenómeno de la IED se basa en clasificar a esta última en horizontal y vertical<sup>16</sup>. En las formas verticales de IED, las firmas separan sus procesos de producción para aprovechar las diferencias en el precio de los factores entre los distintos países. En este caso, las actividades de las ET se organizan según la dotación factorial de los países en donde invierten. Se asume generalmente que la división de trabajo dentro de las ET consiste en un *headquarter* donde se desarrollan actividades intensivas en capital y/o conocimiento y plantas de producción intensivas en trabajo en el exterior<sup>17,18</sup>. Una de las implicaciones principales de los trabajos que utilizan el concepto de IED vertical es que las diferencias en las dotaciones relativas de los factores entre países serían el único determinante para la localización de las filiales de las ET. Es obvio, entonces, que esos trabajos tienen como objetivo explicar los flujos de IED Norte-Sur. Sin embargo, si solamente existiera IED vertical no se observaría ningún flujo de IED entre países con dotaciones similares, evento que está en clara contradicción con la experiencia internacional –recordemos que desde la Segunda Guerra Mundial en adelante el grueso de los flujos de IED ha sido Norte-Norte–.

---

15 Dentro del comercio inter-firma cabe distinguir, sin embargo, entre aquel que es totalmente *arm's length* de aquel que se desarrolla en el marco de relaciones de subcontratación (u otro tipo de relaciones contractuales inter-firma) a nivel internacional, siendo que este último está también menos sujeto a factores coyunturales.

16 Para modelos tempranos de IED vertical, ver Helpman (1984) y Helpman y Krugman (1985). Para modelos de IED horizontal, ver Markusen y Venables (1998).

17 Sin embargo, el concepto de IED vertical se puede ampliar para abarcar todas las formas de actividad que implican la integración vertical intra-corporativa a nivel internacional (Levy Yeyati *et al.*, 2003).

18 El concepto de IED vertical se corresponde parcialmente con la categoría «*resource-seeking*» propuesta por Dunning.

En efecto, la mayor parte de la IED entre países desarrollados se basa en razones de acceso a mercados, más que en las diferencias en los precios de los factores. Esta variedad de IED se llama “horizontal”, ya que en ella se desarrollan actividades similares en diversos países<sup>19</sup>.

Un supuesto importante detrás del concepto de IED horizontal es la presencia de economías de escala a nivel firma, que son la fuente de las ventajas de las ET sobre las firmas domésticas. Dado que existen esas economías de escala, la actividad multinacional depende de la interacción entre ellas y los costos del comercio. En ausencia de estos costos, no habría razón para la producción multinacional, ya que las firmas podrían concentrar su producción en el país de origen, aprovechando las economías de escala y sirviendo el mercado extranjero a través del comercio. A medida que los costos de comerciar<sup>20</sup> aumentan, la producción multinacional se incrementa, siempre que las economías de escala a nivel planta no sean demasiado altas.

Aunque la idea de «IED horizontal» fue propuesta originalmente para explicar los flujos de inversión Norte-Norte, la IED Norte-Sur o la Sur-Sur también puede ser horizontal. Este es el caso, por ejemplo, cuando las barreras comerciales son lo suficientemente elevadas como para inducir IED “*tariff-jumping*” –la cual fue predominante durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones en América Latina–.

Mientras que las dos formas de IED recién descriptas asumen que las firmas producen un bien homogéneo, la IED horizontal puede también tener lugar con filiales produciendo diversas variedades de un bien final que se consume en el mercado local y es también exportado. Este caso corresponde a lo que Levy Yeyati *et al.* (2003) llaman «IED horizontal en bienes diferenciados» (que es diferente de la IED horizontal clásica en la cual las filiales producen bienes homogéneos que son vendidos en cada mercado interno donde se localizan) y es similar a lo que Dunning (1993) define como IED “*efficiency seeking*”<sup>21</sup>.

---

19 La IED horizontal puede ser asimilada a lo que Dunning (1993) llama inversiones «*market-seeking*».

20 Los costos del comercio incluyen tanto barreras arancelarias como no arancelarias, así como otros factores -costos de transporte, regulaciones domésticas, etc.-.

21 Como derivación del marco teórico que clasifica a la IED en vertical y horizontal, se ha propuesto un modelo integrador denominado “*knowledge-capital*”, el cual enfatiza el rol de los servicios proporcionados por el *headquarter* de la ET, generalmente asociados a actividades basadas en -y, a su vez, generadoras de- conocimiento (Markusen 1995, Markusen y Venables 1998). Ejemplos en este sentido son las actividades de I+D, finanzas y *marketing* y el *know-how* tecnológico. Se asume que estos activos intangibles se pueden transferir y compartir dentro de la corporación a bajo costo. En este modelo, por un lado actúan las “ventajas de la proximidad”, las cuales provienen de las economías de escala a nivel firma, ya que los servicios “intensivos en conocimiento” del *headquarter* son transferibles a las filiales permitiendo que estas últimas estén más cercanas al mercado extranjero sin perder las ventajas de contar con dichos servicios. En tanto, también hay “ventajas de la concentración”, derivadas de las tradicionales economías de escala a nivel planta, que hacen más provechoso concentrar la producción en una localización y después exportarla. Siempre que las primeras superen a las últimas, habrá IED, y esto será más probable cuanto más alto sea el valor de los activos intangibles con relación a los costos fijos de abrir una filial y cuánto mayores sean los costos de transporte.

La tabla 2 resume algunas predicciones básicas respecto del impacto de distintos factores micro y macro-económicos sobre las decisiones de IED horizontal y vertical.

**Tabla 2**  
**DECISIONES DE IED: IMPACTO DE FACTORES MICRO Y MACROECONÓMICOS**

DETERMINANTES	IED	
	Horizontal	Vertical
<b>MICROECONÓMICOS</b>		
Economías de escala a nivel de empresa	+	+
Economías de escala a nivel de planta	-	?
Costos de transporte del producto	+	-
Costos de desintegrar las cadenas productivas	-	-
Diferencias en la intensidad factorial por etapas de la cadena productiva	?	+
<b>MACROECONÓMICOS</b>		
Costos de transporte (distancia, barreras comerciales, etc.)	+	-
Tamaño del mercado del país receptor	+	?
Diferenciales en los costos de factores	?	+

*Fuente: Barba Navaretti y Venables (2004).*



# CAPÍTULO II

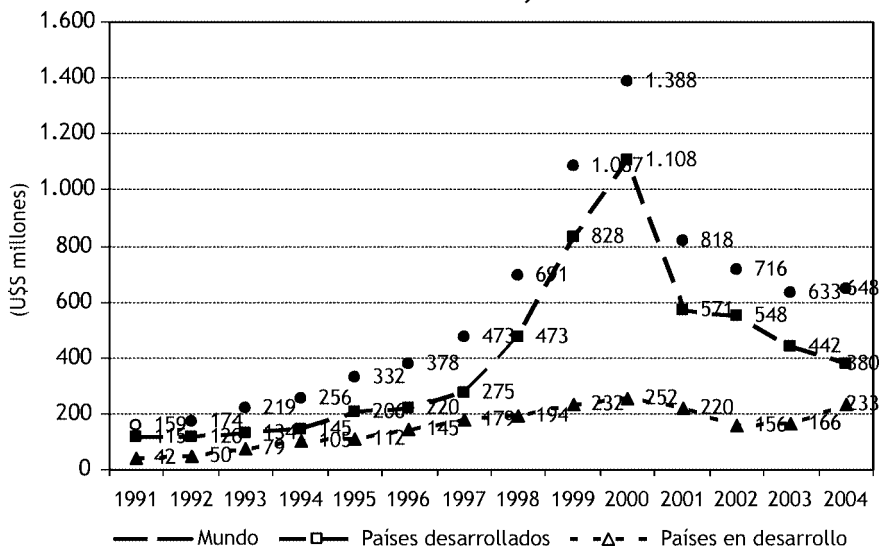
## LAS TENDENCIAS DE LA IED: EL MERCOSUR EN EL CONTEXTO GLOBAL

### 1. Las Tendencias Globales

Durante el período bajo análisis, el ciclo de la IED a nivel mundial ha atravesado diversas fases. Desde 1991 hasta 2000 la tendencia fue ascendente en forma ininterrumpida, pero claramente podemos distinguir una primera etapa de crecimiento más lento hasta 1996, y otra de fuerte aceleración entre 1997 y 2000 (gráfico 1).

En efecto, entre 1991 y 1996 los flujos mundiales de IED pasaron de 158.000 millones a 377.000 millones de dólares por año (cerca de 140% de aumento en cinco años). En 2000 los flujos de IED llegaron a 1.390.000 millones de dólares (alrededor de 270% de incremento en cuatro años)<sup>22</sup>.

**Gráfico 1**  
**FLUJOS ANUALES DE IED, 1991-2004**



*Nota: Las diferencias observadas entre los totales mundiales y la suma de los flujos correspondientes a países desarrollados y en desarrollo, corresponden a la IED en las economías en transición del Este de Europa.*

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UNCTAD*

22 Se trata de dólares corrientes

A mediados de los noventa se estimaba, a su vez, que las ventas de las filiales de ET superaban en alrededor de un 30% el valor del comercio mundial de mercancías y servicios, que el comercio intrafirma de las ET representaba cerca de la tercera parte del comercio mundial y que las exportaciones de las ET a firmas que no son filiales suyas representaban otra tercera parte de dicho comercio (WTO, 1996). De hecho, en los años noventa los flujos de IED crecieron bastante más rápidamente que los de comercio –y a su vez ambos se expandieron a tasas más altas que el producto bruto interno (PBI) mundial–.

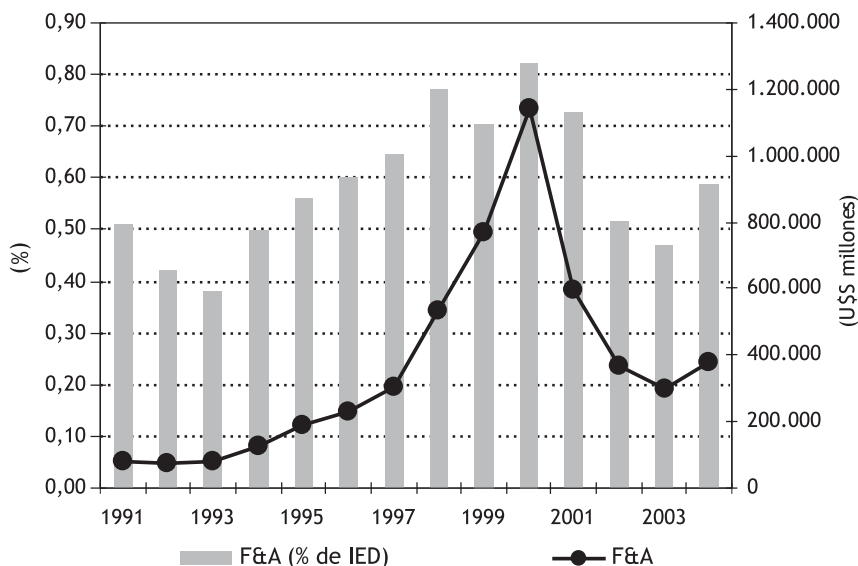
Son esencialmente dos las fuerzas que están detrás del rápido aumento de la IED en los años 1990. En primer lugar, desde el lado de las firmas, se trata de la presión que introduce la competencia para innovar continuamente, con el objetivo de introducir nuevos productos y procesos, mejorar la calidad y/o reducir el precio de los bienes y servicios existentes. Esto se suma a la tendencia creciente de los costos de I+D y al acortamiento del ciclo de vida de los productos, todo lo cual impulsa a las firmas a expandir sus operaciones en el exterior, vía IED, alianzas y redes, en búsqueda tanto de ampliar su acceso a los mercados y recursos, como de mejorar sus competencias tecnológicas (Dunning, 1994b).

El segundo factor es que, en contraste con lo ocurrido desde fines de los años 1960 hasta comienzos de los 1980 –cuando se dio una oleada de legislaciones que buscaban poner límites a las operaciones de las ET en los países en desarrollo–, ahora los gobiernos se disputan la atracción de la IED, lo cual se expresa no sólo en la liberalización de los regímenes que regulaban o limitaban el accionar de las ET, sino también en el otorgamiento de incentivos para las inversiones de estas últimas, tendencia que ha dado lugar a las llamadas “competencias de localización” o «guerras de incentivos» (Mytelka, 2002; Oman, 2000).

La vía dominante de expansión de la IED en la década pasada fueron las fusiones y adquisiciones (F&A) transfronterizas, que tuvieron un crecimiento explosivo, fundamentalmente debido a operaciones entre firmas de países desarrollados (gráfico 2). Si bien la comparación entre los montos de las operaciones de F&A *vis a vis* el ingreso de flujos de IED debe ser tomada con cautela –principalmente porque no siempre las F&A «transfronterizas» se financian vía IED–, de todos modos refleja las tendencias principales en la materia. Así, mientras que en 1991-95 las F&A representaron poco menos de la mitad de la IED global, entre 1996-2000 dicha cifra se elevó a cerca del 75% (tabla 8).

El fuerte incremento de las F&A obedeció a diversas razones, pero en gran medida fue resultado de la mencionada aceleración del cambio tecnológico y del incremento de las presiones competitivas en los mercados globales, en el marco de las tendencias a la liberalización de los flujos de comercio e inversión y la profundización de los procesos de integración regional. En ese escenario, las F& constituyen un medio para adquirir rápidamente activos estratégicos –por ejemplo, marcas, patentes, capacidades tecnológicas, redes de proveedores, sistemas de distribución– para las ET, bajo la amenaza de “comprar o ser compradas”.

**Gráfico 2**  
**FUSIONES Y ADQUISICIONES, 1991-2004**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UNCTAD.

En el caso de los países en desarrollo, las F&A estuvieron estrechamente asociadas, en particular en América Latina, con las privatizaciones de empresas públicas. De todos modos, también hubo un activo movimiento de compra de empresas privadas, guiado tanto por objetivos vinculados a la mejora del posicionamiento competitivo global de las respectivas ET, como, en la mayor parte de los casos, por la posibilidad de ganar rápido acceso a los mercados de los países en desarrollo a través de la compra de firmas ya instaladas.

Los recientes flujos de IED se caracterizan no sólo por su elevado volumen, sino también, como se dijo antes, por las transformaciones cualitativas en las estrategias y modos de operación de las ET. Naturalmente, la IED siempre fue, *per se*, un modo de integrar distintas economías. Lo que ha venido cambiando es la forma y profundidad de dicha integración.

Así, tal como se argumentó en el apartado previo, se han venido construyendo en las últimas dos décadas redes, cadenas o sistemas integrados de producción que, si bien generalmente están liderados por empresas transnacionales, no abarcan únicamente a filiales propias sino también a terceros agentes que ingresan a dichas redes, por ejemplo, como subcontratistas o proveedores. Asimismo, en el mismo período se ha observado una tendencia a la formación de “alianzas estratégicas”, tendencia de la cual las ET también han sido fuertes protagonistas (Narula y Hagedoorn, 1999). A través de dichas alianzas, las firmas pueden perseguir diversos objetivos (reducir costos, obtener acceso a nuevos recursos, complementar ca-

pacidades y/o activos físicos o intangibles, mejorar su posicionamiento estratégico, entre otros).

El hecho de que, además del *boom* de IED, también el *outsourcing* o las alianzas estratégicas hayan tenido un desarrollo muy fuerte en el período reciente muestra que no siempre las ventajas de internalización a la Dunning dominan sobre otras consideraciones que pueden mover a las ET a decidir explotar sus activos estratégicos a través de vías distintas de la IED.

A la vez, las tendencias recientes muestran que la mayor parte de las ET se concentran crecientemente en sus “competencias básicas” (*core competencies*), y que dichas competencias generalmente se asocian a actividades tales como I+D y diseño, el manejo de marcas y canales de ventas o la propia capacidad de organizar y conectar en sistemas integrados a un gran número de agentes económicos en cadenas o redes globales. En tanto, las actividades productivas o de servicios trabajo-intensivas, el ensamblaje de productos poco complejos o la organización logística de la distribución de la producción son crecientemente terciarizados a localizaciones con bajos costos laborales (UNCTAD, 2002). De todos modos, también se pueden terciarizar actividades más sofisticadas, asociadas, por ejemplo, al desarrollo de capacidades innovativas.

Naturalmente, estas nuevas modalidades y estrategias de las ET no dejan de tener fuertes impactos sobre las distintas economías nacionales. *A priori*, la inserción de los países en desarrollo en las cadenas de valor globales en base a costos bajos ofrece oportunidades de exportación y generación de empleos, aunque sólo en casos excepcionales las firmas de los países respectivos han logrado avanzar en la cadena de valor hacia actividades cada vez más demandantes de recursos humanos calificados y habilidades tecnológicas<sup>23</sup>. A la vez, el tipo de inserción observado en naciones como Corea, Singapur o Taiwán, en donde las firmas locales son capaces de realizar actividades de diseño o I+D, es muy demandante en términos de recursos humanos, capacidades empresarias y, *last but not least*, políticas públicas, por lo cual no todos los países en desarrollo pueden imitar ese tipo de estrategias.

Cuando se analiza la distribución de los flujos de IED por región geográfica en los últimos 20 años también observamos cambios importantes. Si bien los países desarrollados, como ha venido ocurriendo desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, han sido los principales receptores de IED, en los noventa se observó un incremento del peso relativo de los países en desarrollo (PED)<sup>24</sup>, así como de las naciones ex-socialistas de Europa del Este (tabla 3).

23 Para una visión escéptica del tema para el caso del software véase Arora *et al.* (2001) y para la maquila mexicana Dussel Peters (2003). Ver Friedman (2006) para una visión extremadamente optimista del asunto.

24 Cabe aclarar que la IED hacia países en desarrollo es un fenómeno altamente selectivo. De hecho, solo doce países recibieron casi el 80% de la IED destinada hacia dicho grupo de naciones entre 1990 y 2000: China (22,8%), Hong Kong (10.5%) Brasil (9.1%), Singapur (6.9%) México (6.9%), Argentina (5.4%), Malasia (3.6%), Bermuda (3.0%), Chile (2.6%), Tailandia (2.4%), Corea (2.2%) y Venezuela (1.8%).

**Tabla 3**  
**DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LOS FLUJOS DE IED POR PAÍS/**  
**REGIÓN RECEPTORA, 1985-2004**  
**(promedios anuales, U\$S millones y %)**

	19851990		19911996		19972000		20012004	
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%
<b>Mundo</b>	<b>141.930</b>	<b>100</b>	<b>252911</b>	<b>100</b>	<b>909.665</b>	<b>100</b>	<b>703.612</b>	<b>100</b>
Países desarrollados	116.744	82,3	156.492	61,9	671.028	73,8	485.360	69,0
Europa Central y del Este	449	0,3	7.758	3,1	24.341	2,7	24.549	3,5
Países en vías de desarrollo	24.736	17,4	88.661	35,0	214.296	23,5	193.703	27,5
América Latina y el Caribe	8.145	5,7	26.728	10,6	89.152	9,8	63.266	9,0
MERCOSUR	2.282	1,6	7.942	3,1	40.254	4,4	19.825	2,8
Argentina	914	0,6	3.847	1,5	12.613	1,4	2.614	0,4
Brasil	1.315	0,9	3.837	1,5	27.239	3,0	16.839	2,4
Paraguay	17	0,0	139	0,1	203	0,0	62	0,0
Uruguay	36	0,0	119	0,1	200	0,0	310	0,0
México	2.618	1,8	7.593	3,0	13.739	1,5	17.470	2,5
Chile	700	0,5	2.096	0,8	5.867	0,6	4.685	0,7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UNCTAD.

Pese a que, dentro de los PED, las naciones del Este de Asia fueron las principales destinatarias de IED en la pasada década, América Latina y el Caribe incrementó fuertemente su peso relativo. Fuera de los paraísos fiscales caribeños, México y el MERCOSUR han sido los destinos más relevantes de la IED en los noventa en dicha región.

En cuanto a la distribución sectorial de la IED, en los noventa claramente fue el sector servicios el principal destinatario de las nuevas inversiones (lo mismo vale para las F&A). Así, la participación de los servicios en la IED pasó de un cuarto del stock mundial a comienzos de los '70, a menos de la mitad en 1990 y a 60% en 2002. En contraste, el peso del sector primario cayó del 9 al 4% entre 1990 y 2002 y el de la industria del 42 al 34%. En 2001-2002 los servicios dieron cuenta de dos tercios de total de IED (UNCTAD, 2004).

A su vez, dentro del sector servicios se produjo un cambio de composición en cuanto al tipo de actividades que atraen IED. Mientras que en el pasado la mayor cantidad de IED iba al comercio y los servicios financieros, en los noventa se observó un peso creciente de los servicios públicos y empresariales (incluyendo, en este último caso, las operaciones de *outsourcing* –terciarización– que tuvieron un fuerte desarrollo en los últimos años).

El aumento de la participación de los servicios en los flujos de IED se explica por varias causas. Primero, por el retraso previo que exhibía el sector en cuanto a su nivel de transnacionalización. Segundo, por el peso creciente de los servicios en el PBI en la mayor parte de los países del mundo. Tercero, por los procesos de desregulación y privatización que liberalizaron el acceso de inversores extranjeros a sectores previamente restringidos, proceso que se consolidó en el acuerdo del GATS<sup>25</sup>, dentro de la OMC. Cuarto, por los cambios tecnológicos que, por ejemplo, facilitaron el desarrollo de las actividades de *outsourcing* (UNCTAD, 2004).

El año 2000 marcó el pico histórico en cuanto a flujos de IED (y también el de las fusiones y adquisiciones transfronterizas). Debido a una combinación de factores institucionales, macro y microeconómicos, entre 2001 y 2003 se dieron tres años consecutivos de fuertes caídas en los flujos de IED. Si bien en 2004 se observó un repunte de la IED a nivel global, las cifras respectivas están aún muy lejos de los picos alcanzados a fines de la década pasada –han retornado a los valores de 1998–<sup>26</sup>.

¿Cuales son los factores que dan cuenta del fuerte descenso de la IED? Entre los de orden macro, aparecen la caída en las bolsas de valores observada en 2000-2001, junto con la incertidumbre macro en muchos países en desarrollo tras las crisis sufridas en varios mercados emergentes. En cuanto a lo micro, pesó negativamente la suba observada en los indicadores de endeudamiento de muchas grandes empresas, que indujeron procesos de *downsizing* en varios casos –revirtiendo estrategias de expansión de años previos–. Finalmente, en lo institucional aparecen como principal factor explicativo los escándalos corporativos, registrados principalmente en los Estados Unidos (UNCTAD, 2004)<sup>27</sup>.

Como ya mencionamos, la gran expansión de los flujos de IED vino de la mano de nuevas reglas y disciplinas en materia de regulaciones a la inversión extranjera, las cuales fueron instrumentadas a través de distintos mecanismos. Los Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs) jugaron un rol crucial en ese sentido, habiéndose quintuplicado durante los años '90 (a fines de dicha década había casi 2100 TBIs en todo el mundo y, si bien a un ritmo más lento, siguen firmándose una gran cantidad de nuevos acuerdos anualmente).

Los TBIs generalmente apuntan a otorgar ciertas garantías para el tratamiento hacia la IED (trato nacional, cláusulas de nación más favorecida). Importantes en este sentido son las disposiciones tendientes a establecer protección para las ET en materia de transferencia de fondos y expropiaciones. Asimismo, pueden contener ciertas restricciones o disciplinas en materia de temas como propiedad intelectual y requisitos de desempeño (contratación de personal local, metas de exportación), entre otros.

---

25 General Agreement on Trade in Services

26 La historia muestra que estos ciclos de *booms* y *busts* de IED son usuales.

27 La misma fuente sugiere que la recuperación observada en 2004 obedeció a la siguiente combinación de factores: aceleración del crecimiento mundial, incremento en las valuaciones bursátiles y mejoras en la rentabilidad corporativa.

Un aspecto clave de estos tratados es que contienen mecanismos de resolución de disputas que usualmente remiten a organismos internacionales tales como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADRI). Volveremos sobre este tema al tratar sobre la IED en MERCOSUR —en particular cuando hablemos del caso argentino—. Sin embargo, cabe señalar que debido a las críticas que han sufrido estos tratados, la “nueva generación” de TBIs que se han venido firmando en estos últimos años apunta a precisar el contenidos de las garantías otorgadas a los inversores (por ejemplo, cuando se define el concepto de “expropiación indirecta”, que anteriormente podía ser interpretado de una manera abusiva), resguardar el derecho de los Estados a perseguir otros objetivos de política pública y otorgar más transparencia a los mecanismos de resolución de disputas (UNCTAD, 2005b).

Pero las disciplinas internacionales en materia de inversión no se limitan a los TBIs. Los acuerdos de integración regional usualmente contienen cláusulas en ese sentido. Diversos tratados de la OMC también legislan sobre el tema (TRIMs, TRIPs, GATS, ACSM<sup>28</sup>), aunque hasta el momento no hay ningún tratado específicamente dedicado a inversiones (ni lo habrá en el futuro próximo aún cuando se concrete la Ronda Doha ya que no está previsto discutir el tema). En tanto, por el momento han fracasado iniciativas ambiciosas como el llamado *Multilateral Agreement on Investment* (MAI), impulsado en el seno de la OECD, y que buscaba introducir disciplinas “de alto nivel”, mandatarias, para los países miembros y aquellos que quisieran adherir al acuerdo (Argentina y Brasil, al igual que Chile, mostraron su interés en ingresar al MAI y participaron en calidad de “observadores” en las rondas de negociación respectivas).

En tanto, sea a causa de la difusión de las disciplinas mencionadas, o por razones internas a los países en cuestión, es notoria la tendencia a liberalizar los flujos de IED por parte de las naciones receptoras. Entre 1991 y 2001 hubo 1393 cambios regulatorios en los regímenes nacionales hacia la IED en todo el mundo, de los cuales el 95% fue en dirección a crear un ambiente más favorable para los inversores externos (UNCTAD, 2002). Como veremos, los países del MERCOSUR han sido parte activa de estas tendencias.

## 2. La IED en el MERCOSUR

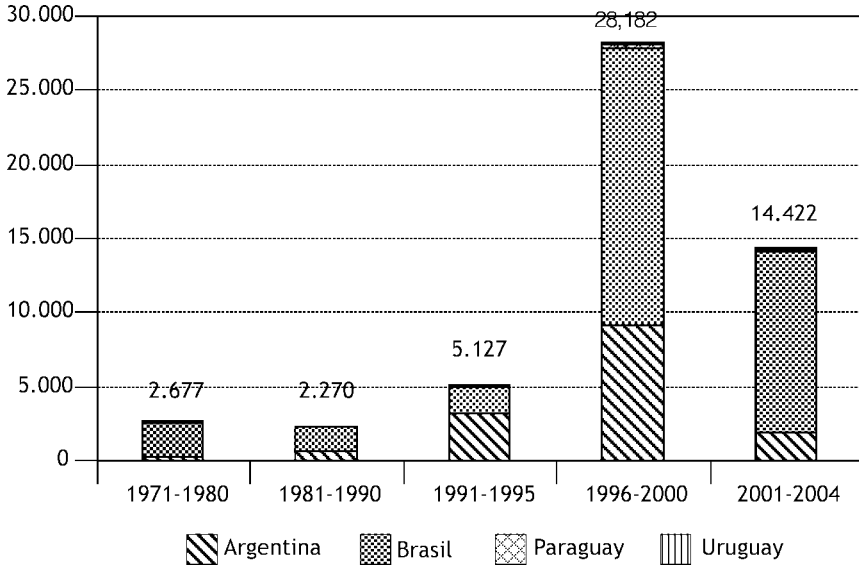
### 2.1 El “boom” de los noventa

Ya señalamos previamente que el MERCOSUR ha sido uno de los principales polos de atracción de IED entre los PED. Los flujos de inversión recibidos en la segunda mitad de los años noventa resultaron, en valores constantes (dólares de 1982), más de diez veces superiores a los arribados en los setenta (gráfico 3).

---

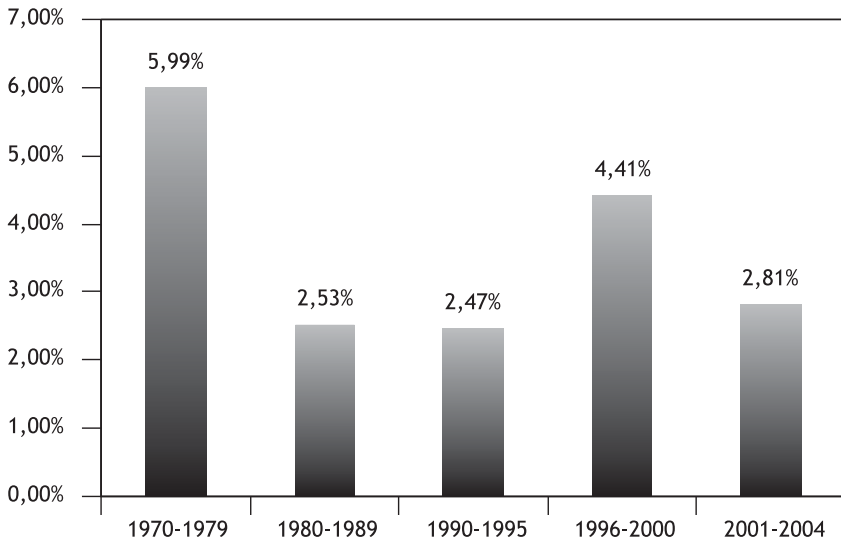
28 Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.

**Gráfico 3**  
**MERCOSUR: FLUJOS DE ENTRADA DE IED**  
 (millones de dólares constantes de 1982)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UNCTAD.

**Gráfico 4**  
**MERCOSUR: FLUJOS DE ENTRADA DE IED, 1970-2004**  
 (porcentaje de los flujos mundiales)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UNCTAD.



Sin embargo, cuando observamos la evolución de la participación del MERCOSUR en los flujos mundiales de IED el panorama es algo diferente, ya que en la segunda mitad de los noventa dicha participación resultó bastante inferior a la registrada en los setenta (4,4 contra 6%) –gráfico 4-. Esto refleja, entre otros factores, el crecimiento de la importancia de otras regiones receptoras, como el ya mencionado caso del Este Asiático<sup>29</sup>.

Como ya mencionamos, Argentina y Brasil fueron los principales, casi excluyentes, receptores de la IED arribada a la zona. De hecho, en los '90 ambos países, y particularmente la Argentina, incrementaron su ya previamente muy elevado peso en el stock total de IED entre los países del MERCOSUR (tabla 4).

**Tabla 4**  
**MERCOSUR: DISTRIBUCIÓN DEL STOCK DE IED, 1980-2004 (%)**

	1980	1990	2000	2004
Argentina	22,8	18,6	38,8	25,8
Brasil	74,5	79,1	59,2	72,7
Paraguay	0,9	0,8	0,8	0,5
Uruguay	1,8	1,4	1,2	1,0
<b>MERCOSUR</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UNCTAD.

A su vez, el peso de la IED en las economías del MERCOSUR tuvo un fuerte aumento en los noventa. En 2004, el stock de IED sobre el PBI, tanto en Argentina como en Brasil, está claramente por encima del promedio mundial (tabla 5). Naturalmente, el masivo ingreso de IED tuvo como consecuencia una fuerte expansión de las empresas transnacionales (ET) en la región durante los noventa (gráficos 5 y 6), alcanzando niveles que, en el caso de Argentina y Brasil, se encuentran entre los más elevados del mundo (ver Chudnovsky y López, 2001a)<sup>30</sup>.

**Tabla 5**  
**STOCK DE IED, 1980-2004 (porcentaje del PBI)**

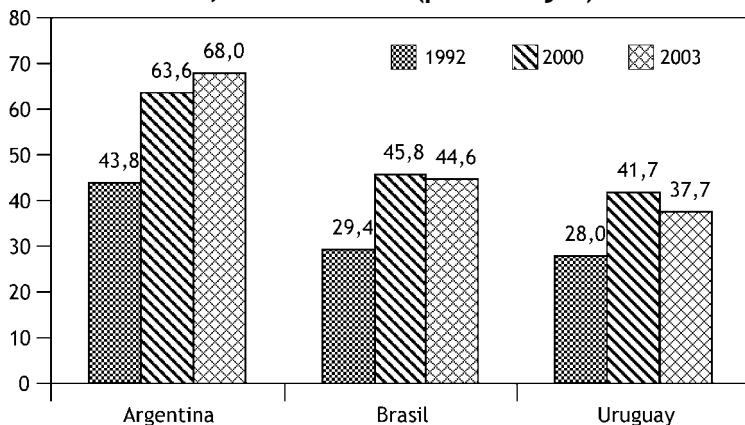
	1980	1990	2000	2004
Argentina	2,6	6,2	23,8	35,3
Brasil	7,1	8,0	17,1	25,2
Paraguay	4,8	7,6	17,2	14,6
Uruguay	4,4	7,2	10,4	17,5
<b>Países en desarrollo</b>	<b>4,9</b>	<b>9,8</b>	<b>26,2</b>	<b>26,4</b>
<b>Países desarrollados</b>	<b>5,0</b>	<b>8,2</b>	<b>16,3</b>	<b>20,5</b>
<b>Mundo</b>	<b>4,9</b>	<b>8,4</b>	<b>18,3</b>	<b>21,7</b>

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

29 Recordemos asimismo que en los '70 Brasil era una de las economías de más rápido crecimiento en todo el mundo en desarrollo, y recibía el grueso de la IED arribada a la región.

30 El avance de las ET en ambos países dio origen, en distintos momentos del tiempo, a reacciones, principalmente desde el ámbito privado y en la sociedad civil, en contra de la “desnacionalización” de las respectivas economías, aunque raramente dichas reacciones tuvieron consecuencias prácticas.

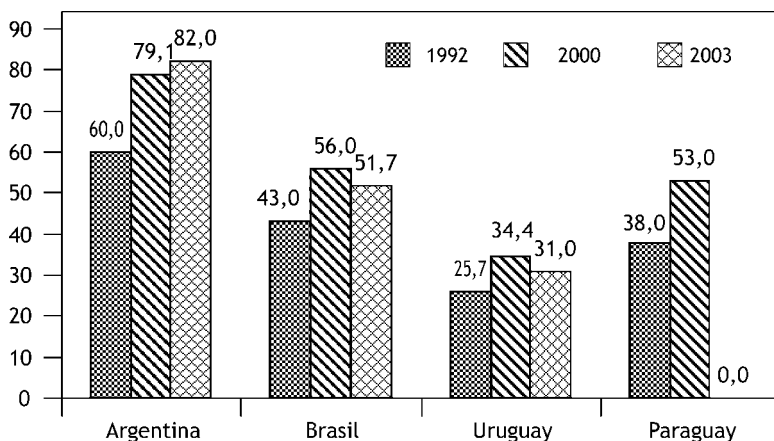
**Gráfico 5**  
**MERCOSUR: PARTICIPACIÓN DE LAS ETS ENTRE LAS EMPRESAS,**  
**1992, 2000 Y 2003 (porcentajes)**



*Nota: En el caso argentino no hay datos para 1992, por lo cual se tomó el año 1993. Los datos de participación de las ET se calculan sobre un universo de 500 empresas en Argentina y Brasil, y 300 en Uruguay*

*Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional a Grandes Empresas/ INDEC (Argentina), Revista Exame (Brasil) y MC Consultores (Uruguay).*

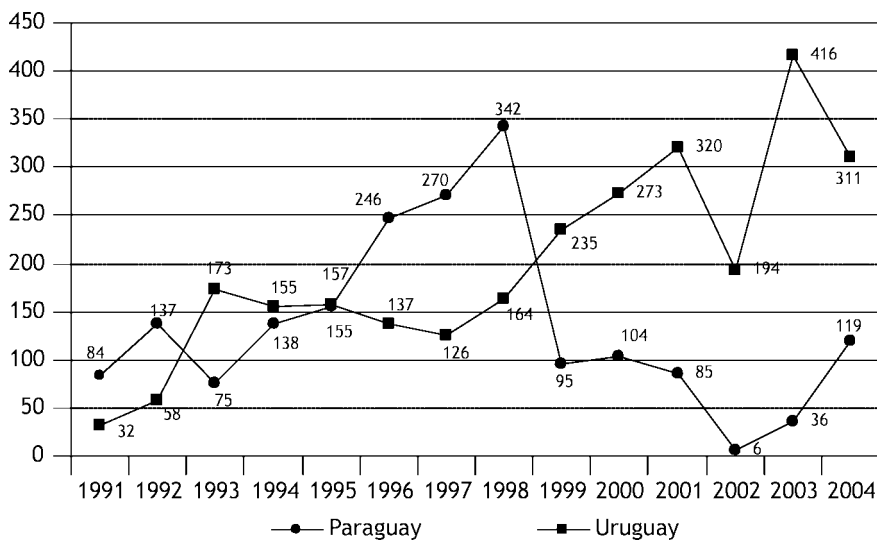
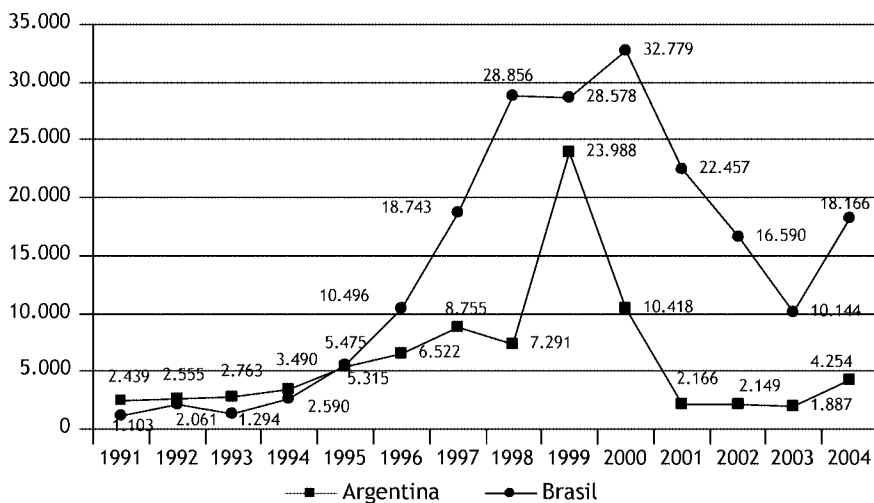
**Gráfico 6**  
**MERCOSUR: PARTICIPACIÓN DE LAS ETS EN LAS VENTAS**  
**DE LAS EMPRESAS LÍDERES, 1992, 2000 Y 2003**  
**(porcentajes)**



*Nota: En el caso argentino no hay datos para 1992, por lo cual se tomó el año 1993 y los datos corresponden a valor bruto de producción. Los datos de participación de las ET se calculan sobre un universo de 500 empresas en Argentina y Brasil, y 300 en Uruguay*

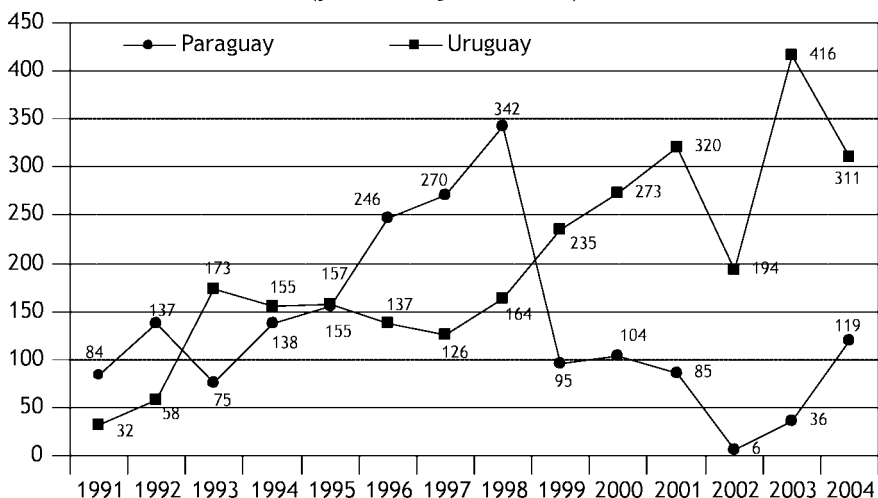
*Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Nacional a Grandes Empresas/ INDEC (Argentina), Revista Exame (Brasil) y MC Consultores (Uruguay).*

**Gráfico 7**  
**MERCOSUR: FLUJOS DE ENTRADA DE IED, 1991-2004**  
 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UNCTAD.

**Gráfico 8**  
**MERCOSUR: FLUJOS DE ENTRADA DE IED, 1991-2004**  
 (porcentaje del PBI)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UNCTAD.

Los gráficos 7 y 8 permiten observar la evolución de los flujos de IED ingresados al MERCOSUR desde 1991 al presente. Mientras que en Brasil el año de mayores ingresos es 2000 (tanto en valores absolutos como en relación con el PBI) –coincidiendo con las tendencias mundiales–, en Argentina el pico se alcanza un año antes –en 1999 se produce la compra de la petrolera estatal YPF por parte de la empresa española Repsol, operación que explica el récord de IED observado en aquel año<sup>31</sup>. En tanto, los casos de Paraguay y Uruguay aparecen algo más desvinculados de los movimientos globales<sup>32</sup>.

En cuanto al origen de los flujos de IED, durante los noventa el grueso de los mismos fue extra-regional, hecho especialmente notable en Argentina y Brasil, donde los países desarrollados (en particular Estados Unidos y Europa) fueron la fuente del 80-90% de los ingresos<sup>33</sup>. Sin embargo, cabe observar que los flujos intra-regionales tuvieron mayor relevancia relativa en Paraguay y Uruguay (tabla 6). Otro aspecto interesante es la presencia de importantes inversiones de países como España y Chile –vinculadas en gran medida con la oleada de privatizaciones–, que no estaban previamente entre las principales

31 La operación de compra involucró en total cerca de 15.200 millones de dólares, aunque de la información disponible no se puede estimar con precisión qué porcentaje de dicho monto fue financiado vía IED.

32. Cabe aclarar que en el caso de Uruguay las estadísticas oficiales subestiman los flujos de IED recibidos por dicho país en los años noventa (ver Bittencourt y Domingo, 2001).

33 La falta de datos suficientemente desagregados en cuanto al origen de IED impide conocer la precisa magnitud de dicho porcentaje.

naciones de origen de la IED en el MERCOSUR<sup>34</sup>.

En tanto, al analizar el destino de los ingresos de IED, se observa que el sector servicios recibió el grueso de los flujos en los cuatro países durante la década pasada, con especial destaque para el caso brasileño, donde el peso de dicho sector llegó al 80%<sup>35</sup> (tabla 7). La atracción de IED a las ramas de servicios se vinculó con el proceso de privatizaciones, pero también con la llegada de importantes inversiones en áreas como bancos<sup>36</sup> y comercio. En tanto, en Argentina y Brasil el sector industrial absorbió una porción de IED bastante inferior a la que tenía en la etapa de la ISI<sup>37</sup> (cambio asociado, entre otras razones, a la pérdida de peso del sector manufacturero en ambas economías).

Es interesante observar, además, que dentro del sector industrial, las ramas de alimentos y bebidas, química y equipo de transporte (fundamentalmente automóviles) son las que recibieron la mayor parte de la IED manufacturera, repitiendo lo observado en la ISI. También es importante tener en cuenta el fuerte monto de la IED recibida por Argentina en petróleo (hecho vinculado básicamente a la mencionada compra de la petrolera estatal YPF por parte de la ET española Repsol), en tanto que sólo en Uruguay y Paraguay fueron relevantes las inversiones en agricultura<sup>38</sup>.

En trabajos previos buscamos determinar, dentro del sector industrial, qué tipo de ramas atraían más IED en cada uno de los países miembros (Chudnovsky y López, 2002a). En el caso de Uruguay, como era de esperar, la presencia de ET se concentraba en las ramas vinculadas a los recursos naturales, siendo nula o muy baja en actividades intensivas en tecnología y escala. En Brasil el patrón era el inverso; las ET aparecían esencialmente vinculadas justamente a estos últimos sectores<sup>39</sup>, en tanto que operaban poco en ramas “recurso natural intensivas”. En ge-

34 Una parte importante de la IED que aparece bajo el rubro “otros países” (tabla 6) se origina en paraísos fiscales. En el caso de la Argentina, las estadísticas oficiales logran asignar al menos una parte de dicha inversión a los verdaderos países de origen, por lo cual no sorprende que el porcentaje allí referido, para el caso de los noventa, sea relativamente bajo.

35 Cabe, sin embargo, aclarar que buena parte de las inversiones clasificadas bajo el rubro “otros servicios” corresponde a una categoría llamada “servicios prestados principalmente a empresas”, la cual contabiliza operaciones mayoritariamente vinculadas a servicios infrafirma prestados en casos de empresas ubicadas en Brasil que constituyen *holdings* en el exterior. Aunque se clasifiquen como IED, tienden a ser sobre todo operaciones financieras internas de las firmas. Incluyen actividades jurídicas, contables y de asesoría empresarial, pruebas de materiales y productos, análisis de calidad, publicidad, selección, subcontratación y contratación de mano de obra para servicios temporales y actividades de investigación, vigilancia, seguridad y limpieza (CEPAL, 2005).

36 Cabe aclarar que los registros de IED en Uruguay no incluyen al sector bancario.

37 Hacia 1980 el sector industrial tenía el 75% del stock de IED en Brasil y el 62% en Argentina (UNCTAD, 1994).

38 En el caso argentino, cabe aclarar, no existen datos sobre IED en agricultura, la cual, por noticias periódicas, podemos presumir que dista de ser nula, en particular tras la devaluación de 2002.

39 De hecho, Brasil es el único país del MERCOSUR que recibió significativos flujos de IED en sectores *high-tech*. Así, la participación del sector maquinaria eléctrica y no eléctrica (que incluye informática y equipos de telecomunicación) en el *stock* de IED manufacturera en Brasil llegaba en 2000 al 22%, cifra que era de apenas 6% en Argentina. A la vez, entre 1996 y 2001 dicho sector representó el 25% de los flujos recibidos por Brasil en el sector industrial, contra el 4% en Argentina. La existencia de incentivos fiscales específicos en Brasil puede haber jugado un papel importante en este patrón, como se plantea más adelante.

**Tabla 6**  
**MERCOSUR: ORIGEN DE LOS FLUJOS DE IED**  
**(%)**

	<b>Argentina</b> <b>1992 -2000</b>	<b>Brasil</b> <b>1996 -2000</b>	<b>Uruguay</b> <b>1990 - 2000</b>	<b>Paraguay</b> <b>1992 -1999</b>
Estados Unidos	25,4	23,7	19,7	18,7
España	39,2	20,8	2,1	s.d.
Francia	7,2	7,6	9,1	6,3
Reino Unido	1,7	2,0	1,2	6,9
Holanda <sup>1</sup>	3,9	9,3	s.d.	8,4
Portugal	s.d.	7,3	s.d.	s.d.
Italia	4,2	1,6	s.d.	s.d.
Alemania	2,4	1,6	2,7	3,5
Chile	4,3	s.d.	3,0	8,4
Brasil	s.d.	n.c.	9,2	22,5
Argentina	n.c.	0,5	13,8	12,8
Uruguay	s.d.	0,4	n.c.	4,4
Otros Países	11,8	25,2	39,2	8,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>Argentina</b> <b>2001-2004</b>	<b>Brasil</b> <b>2001-2004</b>	<b>Uruguay</b> <b>2001-2003</b>	<b>Paraguay*</b>
Estados Unidos	9,9	18,4	8,6	
España	8,2	7,0	3,1	
Francia	9,9	6,9	9,8	
Reino Unido	- 8,0	1,9	7,1	
Holanda <sup>1</sup>	11,1	19,7	s.d.	
Portugal	0,0	4,8	s.d.	
Italia	2,0	2,2	s.d.	
Alemania	7,2	4,1	1,4	
Chile	-0,7	0,3	5,0	
Brasil	s.d.	n.c.	14,2	
Argentina	n.c.	0,4	9,2	
Uruguay	s.d.	1,0	n.c.	
Otros Países	60,3	33,3	41,6	
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Nota: \* sin datos.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (Argentina), el Banco Central do Brasil, MC Consultores (Uruguay) y Chudnovsky -coord.- (2001).

**Tabla 7**  
**MERCOSUR: DESTINO SECTORIAL DE LOS FLUJOS DE IED**  
**(%)**

	<b>Argentina</b> <b>1992-2000</b>	<b>Brasil</b> <b>1996-2000</b>	<b>Uruguay</b> <b>1990-1999</b>	<b>Paraguay</b> <b>1992-1998</b>
<b>Agricultura</b>	s.d.	0,0	11,1	11,6
<b>Petróleo</b>	33,4	0,8	0,0	0,1
<b>Minería</b>	1,3	0,7	5,3	-
<b>Industria manufacturera</b>	22,6	18,0	22,8	43,6
Alimentos	7,1	3,2	10,2	31,2
Químicos	6,5	2,7	3,7	3,4
Equipo de transporte	4,2	4,5	0,4	-
<b>Servicios</b>	42,7	80,5	60,8	44,7
Electricidad, gas y agua	11,8	13,0	2,7	s.d.
Comercio	4,0	7,5	38,3	8,4
Transporte y comunicaciones	8,7	22,7	7,8	17,8
Bancos	11,1	16,5	s.d.	17,2
Ingeniería y construcción	s.d.	0,5	3,7	0,4
Otros servicios	7,1	20,3	8,3	0,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
	<b>Argentina</b> <b>2001-2004</b>	<b>Brasil</b> <b>2001-2004</b>	<b>Uruguay</b> <b>2000-2003</b>	<b>Paraguay*</b>
<b>Agricultura</b>	s.d.	0,0	8,5	
<b>Petróleo</b>	35,0	0,8	s.d.	
<b>Minería</b>	4,2	0,7	s.d.	
<b>Industria manufacturera</b>	33,2	18,0	19,5	
Alimentos	5,5	3,2	25,8	
Químicos	10,3	2,7	-8,8	
Equipo de transporte	6,9	4,5	2,5	
<b>Servicios</b>	27,5	80,5	72,0	
Electricidad, gas y agua	5,1	13,0	22,1	
Comercio	7,0	7,5	9,2	
Transporte y comunicaciones	-6,0	22,7	19,8	
Bancos	8,1	16,5	s.d.	
Ingeniería y construcción	s.d.	0,5	5,7	
Otros servicios	13,3	20,3	12,2	
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Nota: \* sin datos.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (Argentina), el Banco Central do Brasil, MC Consultores (Uruguay) y Chudnovsky -coord.- (2001).

neral, se observaba que en ninguno de los países se radicaba IED en sectores “trabajo-intensivos”, lo cual confirmaba la evidencia presentada en los estudios incluidos en Chudnovsky (1999 y 2001) en el sentido de que la IED de tipo “vertical”, orientada a exportar bienes trabajo-intensivos, no había tenido prácticamente presencia alguna en los países del MERCOSUR en los noventa. Esto implica que las diferencias en la dotación de factores Norte-Sur han tenido un rol para atraer IED en el caso de los recursos naturales, pero no en el de la mano de obra.

De aquí surge un claro contraste entre los flujos de IED recibidos por el MERCOSUR y aquellos registrados en México y la Cuenca del Caribe. En el segundo caso, la IED ha sido principalmente de naturaleza *efficiency seeking*, orientada mayoritariamente al sector industrial, y materializada en forma predominante por empresas estadounidenses que van en búsqueda de reducir costos –principalmente laborales– para desarrollar algunas actividades trabajo intensivas que forman parte de sus respectivos sistemas internacionales de producción intra-corporativos. Si bien el principal efecto positivo de este tipo de IED ha sido la generación de fuertes corrientes de exportación y de nuevos puestos de trabajo, sus impactos en términos de encadenamientos productivos, capacitación de recursos humanos y desarrollo tecnológico a nivel local han sido bajos (CEPAL, 2005).

En contraste, la IED dirigida hacia el MERCOSUR ha sido predominantemente de tipo *market seeking* (horizontal), con fuerte base en el sector servicios –en muchos casos vinculados a privatizaciones–, siendo también relevantes los flujos de tipo *resource seeking* asociados a la búsqueda de recursos naturales. Se observaron también estrategias de tipo *efficiency-seeking* (u horizontal con bienes diferenciados) de alcance básicamente regional, facilitadas por el desmantelamiento de las barreras tarifarias dentro del MERCOSUR, el cual permitió especializar a las filiales –especialmente las instaladas en Argentina y Brasil– por líneas de productos que luego son intercambiados regionalmente. La liberalización unilateral también dio lugar a que las filiales complementen su oferta local con bienes importados y reemplacen proveedores locales con importaciones de insumos y bienes de capital<sup>40</sup>.

Es en el sector automotriz donde estas estrategias alcanzaron mayor impulso, no sólo aprovechando la existencia del MERCOSUR –y de políticas específicas en la región que favorecían la especialización en el sector–, sino también montándose en el hecho de que las terminales automotrices europeas y americanas que son las de mayor presencia en la región, también redefinieron, por motivos macroeconómicos, sus estrategias globales y regionales en similar sentido<sup>41</sup>. De este modo, emergió una suerte de división regional del trabajo en la cual generalmente las filiales argentinas producían los vehículos de menor volumen y las brasileñas las líneas con mayor escala, complementando la oferta local con vehículos de extra-zona.

40 Esta tendencia parece haberse dado con más vigor en Argentina que en Brasil.

41 Desde los ochenta las estrategias globales de las terminales automotrices se basaron crecientemente en el establecimiento de centros regionales de producción y distribución en los cuales se organiza el intercambio de vehículos, partes y piezas. El MERCOSUR es uno de esos centros.



En cuanto a estrategias de tipo “*strategic asset seeking*”, sólo en Brasil han tenido alguna presencia relevante. Este es el caso de la adquisición, por ejemplo, de empresas autopartistas como Metal Leve y Cofap, las cuales habían recorrido procesos de aprendizaje que les habían permitido no sólo desarrollar capacidades tecnológicas significativas, sino también internacionalizarse vía exportaciones e IED hacia Europa y Estados Unidos. En el caso argentino, es probable que sólo el caso de la adquisición de YPF por parte de Repsol caiga en esta categoría, pero aquí lo valorado no eran tanto los factores mencionados para el caso brasileño, sino el “tamaño” de la empresa adquirida, que permitió a Repsol convertirse en una de las mayores petroleras del mundo<sup>42</sup>.

En suma, al contrario de lo observado en México, Centroamérica y el Caribe, la IED arribada al MERCOSUR durante los noventa estuvo relativamente poco articulada con los antes mencionados sistemas internacionales integrados de producción. Su lógica predominante, en contraste, fue de carácter nacional/regional. Tampoco existe información que revele tendencias a la participación de firmas de la región en las redes o cadenas globales antes descritas. Lo mismo vale para las alianzas estratégicas y para el tipo de esquemas de subcontratación observados en Asia –OEM, ODM, OBM– mencionados previamente. En otras palabras, durante los noventa las ET prefirieron aprovechar sus ventajas propietarias en los países del MERCOSUR predominantemente de manera internalizada. Ciertamente, todo esto no necesariamente prejuzga sobre el signo de los impactos de la IED en uno u otro caso, tema sobre lo cual volveremos en el capítulo siguiente.

Dentro de esta lógica general, sin embargo, cabe señalar que la IED no se ha desplegado de modo similar en todos los países de la región. Por ejemplo, si bien ha sido muy excepcional que en el MERCOSUR las filiales de las ET obtengan los llamados “*world product mandates*”<sup>43,44</sup>, en Brasil hay casos de firmas que han instalado centros de desarrollo de productos en sectores como el automotriz, el caso de los “autos populares”<sup>45</sup>; autopartes, por ejemplo, motores bicomcombustible (alco-

---

42 Ciertamente, algunos casos de F&A en Argentina o Brasil pueden corresponder a la necesidad de adquirir activos estratégicos para las respectivas ET, pero el carácter estratégico de dichos activos es casi siempre nacional o regional (por ejemplo, marcas, canales de distribución, presencia en el mercado), y no global, a diferencia de los casos mencionados en el texto.

43 Se trata de estrategias en las cuales la filial accede directamente al mercado mundial, realiza tareas de I+D y toma decisiones sobre renovación de productos y *global marketing*.

44 Feinberg (2000), en un estudio para Canadá, reporta que las filiales con *world product mandates* tuvieron un mejor desempeño que las restantes subsidiarias de ET, siendo, además, menos vulnerables a *downsizings*. Asimismo, encuentra que la obtención de *world product mandates* está asociada a la realización de actividades de I+D y la disponibilidad de capital humano.

45 Un ejemplo interesante de desarrollo de vehículos para el mercado mundial es el del modelo Meriva de General Motors, cuyo concepto fue propuesto a la matriz por la filial brasileña como un producto derivado del Corsa. De esta forma, la filial brasileña fue la sede de un proyecto de vehículo que se lanzó inicialmente en el país y, posteriormente, en Europa, invirtiendo la secuencia tradicional de lanzamiento de productos. Algo semejante ocurrió con el modelo Fox, de Volkswagen, derivado de la plataforma europea del Polo, vehículo que fue inicialmente concebido para el mercado brasileño y otros mercados emergentes, para luego exportarse a mercados más sofisticados, como el europeo (CEPAL, 2005; UNCTAD, 2005a).

hol y gasolina) y tricombustible (alcohol, gasolina y gas natural), equipos de suspensión; y equipos de telecomunicación, software, sistemas de facturación, redes de *switching* (Carneiro Dias y Ribeiro Galina, 2000; Quadros *et al.*, 1999). A su vez, Böhe y Zawislak (2003) encuentran algunos casos de filiales brasileñas con responsabilidades globales en I+D (el más importante es el centro de Siemens para equipamiento energético hidroeléctrico). En el mismo sentido, en el caso de la industria automotriz se ha mencionado que Brasil se ha convertido en una especie de “laboratorio” de algunos cambios mundiales en materia de organización industrial (por ejemplo “modularización” de plantas, CEPAL, 2005). No se conocen casos similares en Argentina u otros países de la región.

Asimismo, Brasil aparece entre las localizaciones elegidas para descentralizar I+D por parte de las mayores ET, mientras que las filiales de los otros países de la región prácticamente no tienen presencia en ese tipo de actividades (UNCTAD, 2005a y c)<sup>46</sup>. Todo esto configura un escenario en el cual la IED en Brasil asume, al menos en algunos sectores, modalidades claramente diferentes a las de sus socios en MERCOSUR.

Otro dato significativo en las tendencias generales de la IED en el MERCOSUR es el gran contraste entre el fuerte peso de las F&A en Argentina y Brasil en la segunda mitad de los noventa –superior al promedio latinoamericano<sup>47</sup> y al de los

**Tabla 8**  
**MERCOSUR: FUSIONES Y ADQUISICIONES EN RELACIÓN A LA IED,**  
**1991-2004**  
**(millones de dólares y %)**

Región	1991-1995		1996-2000		2001-2004	
	F&A	F&A/IED	F&A	F&A/IED	F&A	F&A/IED
Mundo	111.352	48,9%	594.675	73,7%	410.333	58,3%
Países desarrollados	96.920	67,6%	519.688	89,6%	344.734	71,0%
Países en desarrollo	11.954	15,4%	66.006	32,2%	56.272	29,1%
América Latina y Caribe	6.284	27,2%	42.544	51,4%	23.909	37,8%
MERCOSUR	1.920	26,8%	24.767	68,9%	8.607	43,4%
Argentina	1.290	29,3%	8.664	74,9%	2.347	89,8%
Brasil	616	24,2%	16.069	67,0%	6.202	36,8%
Uruguay	21	11,1%	33	7,1%	41	13,2%
Paraguay	-	0,0%	26	11,4%	67	27,2%
México	1.093	15,7%	3.436	25,9%	7.928	45,4%
Chile	547	34,5%	3471	61,6%	2107	45,0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UNCTAD.

46 Este aspecto se analiza con más detalle en el capítulo siguiente.

47 También a los valores de Chile y México.

países en desarrollo— y el casi nulo papel que han jugado en Paraguay y Uruguay (tabla 8). En este sentido, cabe observar que la IED arribada a 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 F&A 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 F&A que involucran firmas privadas. Esto podría sugerir que en los países más pequeños son relativamente pocas las firmas privadas que pueden proveer el tipo de «activos estratégicos» que valoran los inversores internacionales.

Está claro que en gran medida el *boom* de IED en el MERCOSUR es un correlato de similar fenómeno a nivel mundial. Sin embargo, también tiene determinantes internos propios, considerando, además, que la región incrementó su peso relativo en la recepción de IED *vis a vis* otras zonas. Para entenderlos, es preciso hacer un breve repaso de la evolución de los países de la región en términos macroeconómicos e institucionales.

En los noventa el panorama macroeconómico de la región podía caracterizarse, sintéticamente, del siguiente modo: i) las economías de la región fueron más estables y dinámicas (con excepción de Paraguay) que en los ochenta; ii) las tasas de inversión no crecieron, o incluso cayeron, pese al masivo ingreso de IED (el hecho de que buen parte de la IED llegara vía F&A puede ser un elemento explicativo en este sentido); iii) el desempleo no bajó y en el caso de Argentina creció fuertemente; iv) en un marco de expansión del intercambio comercial externo, las importaciones claramente tendieron a crecer más que las exportaciones (en parte como resultado de la recuperación, pero también merced a la apertura comercial y la existencia de períodos de sobrevaluación cambiaria en algunos países); y v) en este contexto, se produjo un deterioro de los saldos comerciales y se mantuvieron niveles relativamente altos de déficit en cuenta corriente (tabla 9).

Estas tendencias se enmarcan en un contexto donde se adoptaron ambiciosos planes de estabilización (particularmente en Argentina y Brasil) y se introdujeron programas de reformas estructurales «orientadas al mercado». Los programas de estabilización de los dos países mencionados (Convertibilidad en Argentina y Plan Real en Brasil) compartieron la característica de estar basados en un “ancla” cambiaria que, si bien fue un factor central para el control de la inflación, no dejó de tener consecuencias negativas en términos de sobrevaluación de la moneda local.

En cuanto a los programas de reformas, los mismos incluyeron 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 desmanteló el régimen regulatorio vigente durante la ISI, creándose un nuevo marco de reglas del juego en donde el grado de competencia vigente en los respectivos mercados domésticos es sustancialmente más eleva-

**Tabla 9**  
**MERCOSUR: EVOLUCIÓN DE SUS ECONOMÍAS, 1981-2004**

	Años	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
PBI (PPA en millones de dólares)	2004	484.232	1.461.564	27.581	30.958
PBI/cápita (PPA en dólares)	2004	12.468	8.049	4.553	9.107
Crecimiento del PBI real (tasas anuales medias)	1981-1990	-0,6	1,7	3,1	0,2
	1991-2000	4,2	2,6	1,3	3,0
	2001-2004	0,4	2,1	1,7	-0,3
Crecimiento del PBI/cápita (tasas anuales medias)	1981-1990	-2,0	-0,3	0,0	-0,4
	1991-2000	3,0	1,0	-1,4	2,3
	2001-2004	-0,5	0,7	-0,8	-1,0
Tasa de inflación (tasas anuales medias)	1981-1990	787,0	613,8	22,0	62,5
	1991-2000	21,4	560,7	13,6	38,1
	2001-2004	10,7	9,2	9,1	11,8
Desempleo (tasas anuales medias)	1981-1990	5,8	5,2	5,8	10,6
	1991-2000	12,7	5,9	6,7	10,4
	2001-2004	17,1	10,4	12,2	15,6
IBIF/PBI (%)	1981-1990	19,2	22,5	21,5	13,7
	1991-2000	18,9	19,9	22,8	13,7
	2001-2004	14,3	18,6	17,4	10,0
Exportaciones (millones de dólares corrientes)	1981-1990	8.537	26.585	459	1.207
	1991-2000	20.045	45.119	866	2.125
	2001-2004	29.017	72.034	1.202	2.261
Importaciones (millones de dólares corrientes)	1981-1990	5.180	18.404	676	1.043
	1991-2000	21.794	45.350	2.363	2.913
	2001-2004	16.357	56.368	2.294	2.583
Exportaciones/PBI (%)	1981-1990	5,9	6,7	9,8	14,0
	1991-2000	7,9	6,8	12,6	11,5
	2001-2004	11,5	9,3	16,5	12,7
Importaciones/PBI (%)	1981-1990	3,5	4,7	14,8	12,0
	1991-2000	8,6	6,7	34,1	15,7
	2001-2004	6,4	7,3	31,5	14,4
Saldo comercial (millones de dólares corrientes)	1981-1990	3.357	8.181	-217	164
	1991-2000	-1.750	-230	-1.497	-787
	2001-2004	12.660	15.666	-1.092	-322
Saldo cuenta corriente (millones de dólares corrientes)	1981-1990	-1.743	-4.074	-199	-107
	1991-2000	-8.579	-15.251	-143	-303
	2001-2004	3.786	-3.734	-6	-72
Saldo cuenta corriente/PBI	1981-1990	-1,6	-2,3	-3,6	-1,5
	1991-2000	-3,2	-2,1	-1,6	-1,5
	2001-2004	3,7	-0,9	0,1	-0,2
Deuda externa/PBI (Ratio-%)	1981-1990	36,0	25,1	35,2	38,0
	1991-2000	41,5	28,1	27,0	28,0
	2001-2004	56,4	29,7	37,1	47,6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL y FMI.

do que en el pasado y el papel del Estado ha sido fuertemente reducido. En los países más pequeños, en tanto, las reformas se desarrollaron más lentamente. En particular, si bien tanto Paraguay y Uruguay mantienen economías abiertas desde el punto de vista comercial y financiero, las operaciones de privatización de empresas públicas, como ya se señaló, fueron mucho menos usuales que en los socios más grandes del MERCOSUR.

La propia formación del MERCOSUR fue 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. Como resultado de dicho Tratado, en 1995 el MERCOSUR se constituyó como Unión Aduanera.

La integración en MERCOSUR generó una notable expansión de los flujos de comercio y, en menor medida, de inversión intra-regional. Sin embargo, en la práctica, luego de 1995 se produjeron relativamente muy pocos avances en el proceso de integración. En primer lugar, la Unión Aduanera se concretó de forma “imperfecta”, como resultado de lo cual nunca se llegó efectivamente a un arancel externo común que funcionara de manera plena, dadas las excepciones y “perforaciones” que cada país mantuvo en distintos sectores.

Más aún, no hubo avances en temas cruciales como coordinación macroeconómica, compras gubernamentales o servicios. El problema de la falta de coordinación macro se agravó particularmente a partir de 1999, con la devaluación del real en Brasil, ya que de allí se derivó una situación de clara sobrevaluación del peso argentino, con el consecuente perjuicio –y quejas– para los productores de ese país.

A la vez, la ausencia de disciplinas comunes en materia de incentivos a la inversión se superpuso con la situación de desbalance cambiario, generando aún más conflictos entre Argentina y Brasil a partir del hecho de que este último país ofrecía, hacia fines de la pasada década, generosos subsidios que producían un efecto de desvío de inversiones en perjuicio de Argentina. A partir de ese momento, predominaron los conflictos en lugar de los acuerdos dentro del bloque, incluso tras la devaluación del peso argentino en 2002.

A su vez, con los programas de 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. Así, al presente, son muy pocas las restricciones sectoriales al ingreso de IED aún vigentes en los países del MERCOSUR<sup>48</sup>. La firma de TBIs también se incluye en este sendero de construir un marco “amigable” para la IED. La Argentina firmó y ratificó más de 50 tratados de ese tipo entre 1992 y 2000, Uruguay 26<sup>49</sup>, Paraguay 3 y Brasil ninguno.

---

48 Por ejemplo, en el caso argentino hay restricciones para la participación del capital extranjero en los medios de comunicación (no puede superar el 30%).

49 En enero de 2006 Uruguay aprobó un amplio tratado de protección de inversiones con Estados Unidos, el cual generó fuertes debates en dicho país.

Adicionalmente, los países de la región adoptaron otras decisiones favorables a la IED en el marco de las negociaciones en la OMC, sea adaptando sus legislaciones de propiedad intelectual para adecuarlas al acuerdo TRIPs u otorgando concesiones en materia de apertura de mercados en servicios (GATS). Argentina fue la nación más activa del bloque en el otorgamiento de dichas concesiones (Bouzas y Chudnovsky, 2004).

## 2.2 Los factores de atracción: el papel de las políticas públicas y los incentivos

En este contexto, ¿cuáles habrían sido los factores que determinaron la atraktividad del MERCOSUR para la recepción de IED? En otras palabras, ¿cuáles fueron las ventajas de localización específicas de los países del MERCOSUR? Con base en los hallazgos recogidos en Chudnovsky y López (2002a), se puede decir que el tamaño y la expansión del mercado interno de los países del bloque aparecen como factores relevantes, pero también la dinámica exportadora jugó un rol positivo en la atracción de IED. La estabilidad macroeconómica, previsiblemente, también surge como un elemento favorable.

Los recursos naturales han sido importantes determinantes de inversiones particularmente en Argentina, Paraguay y Uruguay, jugando un rol menor –pero no irrelevante– en el caso de Brasil. En cambio, en el período analizado, la disponibilidad de mano de obra estuvo muy lejos de tener el rol decisivo que adquirió en otras regiones del continente, tal el caso de México y la Cuenca del Caribe.

En cuanto a los instrumentos de política, las privatizaciones, así como los mecanismos de capitalización de deuda (utilizados activamente hacia fines de los ochenta), tuvieron un efecto positivo sobre el ingreso de IED al MERCOSUR. En tanto, la apertura comercial en Argentina y Brasil fue otro factor que contribuyó al ingreso de IED en los noventa. En contraste, durante la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones, la dinámica resultaba ser la opuesta, la IED era atraída con elevadas protecciones arancelarias en el marco de un modelo de crecimiento “mercado-internista”. Los cambios legislativos favorables a la IED, en tanto, fueron un factor positivo, pero no un determinante *per se* para la atracción de inversiones.

Respecto del papel específico del MERCOSUR en la atracción de IED, su impacto no parece haber sido demasiado significativo. Sin embargo, un trabajo reciente identifica algunos efectos vinculados a la existencia de “ganadores” y “perdedores” dentro del bloque. Según este análisis, Brasil se ubicaría como el único “ganador” dentro del bloque y Argentina como el más probable “perdedor” –esto es, Brasil tendió a captar, en el período de vigencia del MERCOSUR más IED que la que le correspondería de acuerdo a los otros determinantes generales de la inversión, mientras que en Argentina se habría dado la situación opuesta– (Bittencourt *et al.*, 2006a). Según los autores, este resultado podría tener que ver, en parte, con una mayor orientación “mercado-internista” de la IED en Argentina y, en contraste, una mayor integración entre IED y exportaciones en Brasil.

El peso relativo del MERCOSUR es mayor en ciertos sectores, particularmente en el automotriz, donde debe considerarse que, además del proceso de integración, se aplicaron políticas específicas en Argentina y Brasil que permitieron un aprovechamiento mayor de las potencialidades ofrecidas por la apertura de los mercados de los países vecinos. También es importante considerar que la evidencia encontrada no sugiere que el ingreso de IED haya estado asociado a procesos de desvío de comercio generados por el proceso de integración (Chudnovsky y López, 2002a).

Más allá de estos resultados generales, cabe preguntarse si los países del MERCOSUR han “competido” activamente por atraer IED. Siguiendo a Oman (2000), 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, etc.

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. En contraste, cuando se compite “vía incentivos” surge la cuestión de los costos y beneficios de dicho instrumento, los cuales no siempre son bien conocidos.

Siguiendo el análisis presentado en Chudnovsky y López (2001b), encontramos que los países del MERCOSUR han participado, en mayor o menor medida en cada caso, de la “competencia” por la IED. La modalidad predominante de dicha competencia fue “vía reglas”, incluyendo aspectos ya mencionados como 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 y la adopción de programas de reforma estructural, entre otros factores.

Sin embargo, al mismo tiempo, también ha existido competencia “vía incentivos”<sup>50</sup>. 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, por ejemplo. 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 promovidos. 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 y/o tarifas), lo cual asimila ese tipo de operaciones a la competencia “vía incentivos”.

Esta última ha abarcado tanto inversiones *resource seeking* (por ejemplo, la minería y el sector forestal en Argentina<sup>51</sup> y Uruguay<sup>52</sup>), como otras *market seeking* (informática y electrónica en Brasil<sup>53</sup>), e incluso *market seeking* con componentes de *efficiency seeking* (el sector automotriz en Argentina y Brasil<sup>54</sup>). El peso relativo de los incentivos como factor de atracción de IED ha sido relativamente mayor en Brasil<sup>55</sup>, Paraguay y Uruguay<sup>56</sup> que en Argentina.

---

50 En los cuatro países del MERCOSUR, y siguiendo tendencias internacionales recientes, se crearon agencias de promoción de la inversión -en algunos casos dichas agencias también cumplen un rol promocional en materia exportadora-, las cuales no parecen haber tenido, sin embargo, un impacto significativo sobre la atracción de IED.

51 Se trata de regímenes que dan estabilidad fiscal a largo plazo más algunas exenciones impositivas menores a los inversores.

52 El régimen forestal en Uruguay incluye exenciones y subsidios explícitos.

53 Incluyen: 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 5% de su facturación a actividades de I+D (un 2,3% del cual debe emplearse vía convenios con universidades e institutos de investigación); 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): creada 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 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).

54 En ambos casos se trata de regímenes que establecían sistemas de intercambio balanceado 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. A los regímenes locales se sumaba la política automotriz común del bloque, que apuntaba esencialmente a garantizar condiciones de intercambio compensado entre Argentina y Brasil.

55 En Brasil, a los incentivos otorgados por el gobierno nacional hay que agregarles los que se implementaron a nivel sub-nacional por parte de diversos estados, que comenzaron a ofrecer atractivos “paquetes” de incentivos incluyendo ayudas fiscales, financieras, aportes de capital y contribuciones en infraestructura. Como señalan Motta Veiga y Iglesias (1997), una característica significativa de estos paquetes es que muchas veces se otorgaron a proyectos específicos, involucrando en ocasiones concesiones provenientes de los tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal).

56 Tanto en Paraguay y Uruguay, además de los regímenes sectoriales, existen leyes generales de promoción industrial.



Si bien las comparaciones no son demasiado precisas dada la falta de información oficial al respecto, en Chudnovsky y López (2001b) se estimaba que, considerando sólo las inversiones nuevas (no en compras de activos existentes), en la Argentina alrededor del 20% de la IED había estado concentrada en sectores con incentivos, cifra que se elevaba al 40% en Brasil, 50% en Paraguay y casi el 100% en Uruguay<sup>57</sup>. La estimación de estos porcentajes no incluye a los incentivos de carácter sub-nacional, aunque cabe decir que al menos en el caso de Brasil, donde dicho tipo de incentivos ha sido muy importante, buena parte de estos últimos fueron a inversiones automotrices, por lo cual en gran medida ya están contabilizados –en este caso, lo que ocurre es que estas inversiones tuvieron dos tipos de incentivos acumulativos, los provenientes del régimen nacional y los otorgados por los Estados subnacionales–.

En este escenario, ¿se han producido “guerras de incentivos” (*bidding wars*) dentro de la región? Indudablemente la respuesta es afirmativa para el caso de Brasil y, en bastante menor medida, de 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). 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. Asimismo, dado que se han reportado casos de paquetes de incentivos por cifras de hasta 300 mil dólares por puesto de trabajo, es posible pensar que los costos de dichos paquetes puedan haber superado en muchos casos a los potenciales beneficios (Christiansen *et al.*, 2003).

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

En Argentina, las «guerras fiscales» han sido de mucho menor magnitud que en Brasil, aunque a partir de 1997 se intensificó la competencia entre los gobiernos sub-nacionales por atraer inversiones (muchas veces a través de «paquetes» específicos destinados a operaciones concretas). 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”.

---

57 Recordemos que los respectivos regímenes de incentivos raramente han sido dirigidos de manera específica hacia la IED, aunque han sido aprovechados por ella.

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. Como se mencionó, dicha devaluación alteró fuertemente las condiciones de competencia intra-bloque y su efecto, sumado al de los incentivos, generó un movimiento relativamente importante de traslado de líneas de producción desde Argentina a Brasil. Pese a las protestas argentinas, en su momento 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 (de hecho, si bien ya no son tan habituales los grandes “paquetes” de incentivos para operaciones específicas, dentro del propio Brasil la “guerra fiscal” aún no ha concluido). Esto es resultado, entre otras cosas –además de problemas internos que dificultan poner freno a este tipo de competencia–, de 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 a las 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”). Sin embargo, ninguno de ellos fue ratificado aún por los países miembros del bloque.

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 tampoco ha entrado en vigor.

En 2000, en medio de los conflictos antes descriptos, se constituyó 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>58</sup>. A su vez, la Decisión 31/00 del Grupo Mercado Común creó

---

58 Este subgrupo también tenía 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 cuatripartitos 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.

un grupo de trabajo cuya misión era la de analizar la influencia de los incentivos en la atracción de inversiones y avanzar hacia la adopción de disciplinas comunes en la materia. Asimismo, como parte del acuerdo al que llegaron los países del MERCOSUR para definir un régimen automotriz común a partir de enero de 2001, 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. Pasados ya varios años desde la adopción de estas decisiones, y pese a las buenas intenciones, no hubo avances concretos en ninguno de estos frentes.

Este hecho es preocupante considerando que la competencia vía incentivos a nivel MERCOSUR, tal como se ha dado en la práctica, puede ser objeto de varias críticas: i) la posible distorsión de las decisiones de inversión de las ET, que a su vez puede haber tenido consecuencias sobre las corrientes de comercio intra-regional; ii) la afectación de recursos fiscales que, eventualmente, podrían haber tenido usos alternativos en áreas tales como educación, salud o vivienda; iii) al no haber disciplinas efectivas, las ET pueden negociar con distintos gobiernos, especialmente sub-nacionales, generando una competencia entre estos últimos para otorgar más incentivos (con lo cual “sube el precio” de la atracción de IED sin que obviamente mejoren los beneficios que se esperan recibir); iv) en el mismo sentido, la falta de reglas puede llevar a que los gobiernos de los estados/provincias más ricos consigan atraer la mayor cantidad de nuevas inversiones, reforzando las intensas disparidades regionales ya existentes (ver Chudnovsky y López, 2001b, 2002b).

Por último, 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<sup>59</sup>.

---

59 Si tomamos a las privatizaciones como un caso “borde” entre competencia vía reglas e incentivos, cabe citar entonces también el hecho de que en Brasil se obligó a las firmas privatizadas en el sector eléctrico a invertir parte de sus ventas en actividades de I+D. En el caso de telecomunicaciones, se creó un fondo (FUNTEL) también financiado con un porcentaje de las ventas de las empresas privatizadas, dedicado a viabilizar actividades de I+D.

## 2.3 La caída post-2000

En los gráficos 7 y 8 podemos observar la fuerte caída de los flujos de IED recibidos por el MERCOSUR a partir del año 2000 –caída que fue particularmente notoria en el caso argentino (ver también tabla 4)–. Nuevamente, al igual que en la etapa del *boom*, esta caída también en parte es reflejo de similares tendencias a nivel internacional. Sin embargo, reconoce asimismo determinantes específicos, considerando que así como en los noventa el incremento de la IED hacia el MERCOSUR fue mayor que el mundial, la caída posterior también fue superior al promedio (ver tabla 3 y gráfico 4, donde se advierte la pérdida de participación del bloque en la recepción de flujos de IED).

La evolución macro general de la región en este período (tabla 9), muestra por un lado, que salvo en Paraguay, las tasas promedio de crecimiento son menores a las de la década anterior. En el caso de Argentina y Uruguay esto refleja el fuerte impacto de las crisis ocurridas en 2001-2002, ya que en años posteriores hubo una recuperación, la que en el caso Argentino, alcanzó niveles muy elevados. En la misma dirección, creció el desempleo y cayeron los niveles de inversión, en este promedio pesan fuertemente las cifras de 2001-2002. La inflación, en tanto, se mantuvo en niveles bajos. A su vez, las exportaciones tuvieron un desempeño expansivo, en tanto que las importaciones crecieron más lentamente (Brasil) o se contrajeron. Así, tanto el balance comercial como el de cuenta corriente mostraron significativas mejoras.

A nivel nacional, las razones de la menor atractividad de Argentina para la IED son bastante claras. Hacia fines de 1998 comenzó una etapa recesiva en la economía de ese país, que terminó de manera dramática hacia fines de 2001/comienzos de 2002 con una mega-devaluación del peso, el *default* de la deuda externa y el virtual colapso del sistema bancario<sup>60</sup>. En 2002 el país vivió la más fuerte caída del PBI en toda su historia (superando el 10%).

La salida de la Convertibilidad vino acompañada de conflictos entre el gobierno y los inversores extranjeros principalmente en dos áreas: bancos (por el problema de las compensaciones post-devaluación a los depósitos y créditos nominados en dólares) y privatizadas (por el congelamiento en pesos de las tarifas que estaban, originalmente, fijadas en dólares). En particular, en el caso de las privatizadas los conflictos escalaron hasta el punto de que muchas empresas presentaron demandas ante el CIADI –y de hecho Argentina se convirtió en el país con más demandas ante dicho organismo, 40 sobre 183 demandas a junio de 2005– (ver Bouzas y Chudnovsky, 2004, para un análisis del tema)<sup>61</sup>.

60 Obsérvese que es justamente en estos años de recesión cuando se alcanzan los récords históricos de IED. Esto muestra que hay un *lag* entre las decisiones de inversión y la concreción de las operaciones respectivas. En contraste, la inversión de cartera ya comenzó a ser negativa en 1999 -lo cual no es sorprendente considerando la mayor volatilidad de este última variable-.

61 Si bien de mucha menor entidad comparados con el caso argentino, también en Brasil se han suscitado conflictos regulatorios entre Estado y privatizadas (ver Motta Veiga, 2004).

Si bien algunos inversores han comenzado a retirar sus demandas, el descongelamiento de tarifas ha procedido muy lentamente, lo cual ha hecho que varias empresas extranjeras se hayan retirado del país, vendiendo en general sus participaciones a inversores locales o a fondos de inversión. También algunos bancos se han retirado del país, aunque en escaso número y correspondiendo a casos de pequeño porte.

Pese a este contexto, es importante destacar que tanto el número de filiales de ET en la cúpula empresaria como su participación en el valor bruto de producción crecieron levemente entre 2001 y 2003 (gráficos 5 y 6). A su vez, en 2004 los flujos de IED en relación con el PBI y la inversión bruta interna ya habían retomado los niveles de la segunda mitad de los noventa y el *ratio* stock de IED/PBI resultaba, a dicho año, el mayor en la historia del país (ver gráfico 8 y tabla 5). En gran medida, este resultado es producto de la devaluación del peso y la consecuente contracción del PBI medido en dólares<sup>62</sup>.

En cuanto al origen de la IED arribada a la Argentina, se observa un fuerte peso de “otros países” (tabla 6), que, en este caso, incluye la fuerte inversión brasileña observada tras la crisis de 2001, la que no aparece discriminada en las estadísticas oficiales. También hay países cuyas empresas, en el neto, desinvierten en la Argentina, tal el caso del Reino Unido. México es otro país cuyas inversiones no aparecen desagregadas, pero que también ha sido origen de relevantes flujos de IED en el período reciente<sup>63</sup>. El grueso de esta IED ingresó, al igual que en los noventa, vía F&A –de hecho, el peso de las F&A sobre la IED es aún mayor en el período reciente que en el década pasada (tabla 8)<sup>64</sup>–.

En lo que hace a sectores, y tal como resultaba esperable en el contexto post-devaluación y congelamiento de tarifas en servicios públicos, vemos una mayor relevancia de las inversiones en sectores transables, mientras que el peso de los servicios en la IED bajó del 43 al 27% entre 1992-2000 y 2001-2004 (tabla 7).

Una tendencia interesante en ese sentido –de la cual también están participando, incluso con mayor intensidad, Brasil y también Uruguay–, es la instalación de diversos emprendimientos vinculados al área informática, desde software *factories* y *call centres*, hasta centros de desarrollo de software y de prestación de servicios intra-corporativos<sup>65</sup>. Como lo señala CEPAL (2005), si bien los montos de IED en estas áreas suelen ser bajos –por los escasos requerimientos de capital involucrados–

---

62 Cabe señalar que a poco de decretarse la devaluación de comienzos de 2002, el gobierno argentino temió una “invasión” de inversiones extranjeras en procura de comprar firmas argentinas “baratas” –por la devaluación y el alto endeudamiento que arrastraban-. En base a ese temor (en algunas declaraciones periodísticas se mencionaba la idea de que había que evitar el traspaso de “empresas estratégicas”), se dictó una nueva ley de quiebras destinada a evitar ese proceso –ley que limitaba la posibilidad de que los acreedores tomaran posesión de las empresas locales endeudadas-, la cual luego debió ser modificada, respondiendo a presiones internacionales (fundamentalmente, del Fondo Monetario Internacional). Al presente, sólo los medios de comunicación están exentos de ese procedimiento.

63 El caso más notorio es la compra de la empresa de celulares CTI por parte del empresario mexicano Carlos Slim (vía su firma América Movil).

64 A diferencia de Brasil, donde dicho porcentaje cae bruscamente.

, su principal atractivo está en la capacitación de la fuerza laboral, entre otros recursos del país receptor y la creación de empleos. Ciertamente, un tema clave aquí es pasar crecientemente al tipo de nuevos servicios que requieren de habilidades más sofisticadas, de modo de avanzar en las respectivas cadenas de valor.

Si bien todavía no contamos con datos que permitan evaluar con rigor si tras la devaluación se produjeron cambios temporarios o estructurales en las estrategias de las ET instaladas en la Argentina, en algunos sectores se observan tendencias nuevas. Es el caso de la industria automotriz, por ejemplo. En particular, un dato clave en este sentido es que en 2004 el principal destino para las exportaciones automotrices fue México (44% del total exportado en valores), Brasil absorbió el 30% y Chile el 14%, mientras que a mediados de los noventa más del 80% de las exportaciones de vehículos se dirigía a Brasil. Esto sugiere la posibilidad de que se haya ampliado el ámbito de las estrategias *efficiency-seeking* de las ET del sector (aunque dicha ampliación probablemente obedece en cierta medida a las propias dificultades atravesadas en la evolución del MERCOSUR, tanto en el ámbito macro como en el institucional).

En el caso de Brasil, no hubo un punto de inflexión tan marcado como en Argentina. De hecho, entre 1995 y 2000 la IED creció de forma prácticamente ininterrumpida, incluso en el marco de la crisis desatada por la devaluación del real en 1999. Las caídas de 2002-2003 se dieron en un contexto de deterioro del clima macroeconómico, con bajo crecimiento y presiones inflacionarias. La brusca reducción de las operaciones de privatización también colaboró en el mismo sentido. En tanto, la recuperación de 2004 se dio en un escenario de mejora de los indicadores macro, pero también se vio influenciada por la mega-compra de la cervecera Ambev por parte de Interbrew (CEPAL, 2005)<sup>66</sup>.

Al igual que en Argentina, en la comparación 2000-2004, el peso del stock de IED sobre el PBI registró una suba importante, y los flujos de IED sobre el PBI siguieron manteniéndose en niveles altos (tabla 5 y gráfico 8). En contraste, la presencia de las filiales de ET en la cúpula empresaria cayó levemente, aún cuando sigue siendo superior a la que exhibían dichas empresas a comienzos de la pasada década (gráficos 5 y 6).

Es interesante observar que la caída de la participación de las ET en la cúpula empresarial brasileña parece estar asociada a los diferentes desempeños sectoriales post-devaluación. Así, dentro del sector industrial se observó, entre 2000 y 2003, un dinamismo más intenso de los sectores intensivos en escala y recursos naturales, donde predominan las firmas nacionales, *vis a vis* las ramas de bienes de consumo, en las cuales las filiales de ET tienen fuerte presencia.

65 De todos modos, la participación de América Latina en la captación de proyectos en estas áreas es aún baja en la comparación internacional, India, Irlanda, Israel y, en menor medida, China y algunos países del Este Asiático son los destinos más atractivos (fuera de los países más avanzados) para este tipo de inversiones.

66 Esta operación fue presentada en los medios como una "alianza estratégica global" entre ambas firmas, ya que hubo un intercambio mutuo de acciones, aunque Interbrew retiene la mayoría en la nueva sociedad.

En cuanto a orígenes de la IED, Estados Unidos y los países europeos siguen encabezando el ranking, aunque en lo que va de la actual década aquella nación ha sido desplazada del primer puesto por Holanda (tabla 6)<sup>67</sup>. En lo que hace a sectores, de modo similar al observado en Argentina, y una vez agotadas las privatizaciones, la industria tiene un peso mucho mayor que en la pasada década, 41 contra 18% (tabla 7).

También se han registrado algunas adquisiciones de filiales extranjeras por parte de empresas locales (“renacionalizaciones”)<sup>68</sup>. A la vez, algunas empresas brasileñas profundizaron su proceso de internacionalización productiva, siendo Argentina uno de los destinos principales de las nuevas inversiones<sup>69</sup>.

Respecto de la inserción comercial de las filiales de ET instaladas en Brasil, tras las crisis y las devaluaciones en la región, se observa un ligero aumento de su propensión a exportar. Considerando las ET industriales que actúan en la cúpula de las mayores 500 firmas brasileñas, comprobamos que su propensión a exportar subió de 11,5% en 2000 a 13,4% en 2003. Aunque aún es temprano para saber si se trata de cambios estructurales, un trabajo de la CEPAL (2005) señala que, en todo caso, las empresas extranjeras reaccionaron más rápidamente que las locales a la devaluación, la cual podría haber generado condiciones para un despliegue más intenso de estrategias *efficiency seeking* con mayor contenido exportador, incluso en sectores de contenido tecnológico medio y alto. Un ejemplo en este sentido sería el sector de equipos de telecomunicación, donde el volumen exportado por las filiales brasileñas en años recientes ha sido elevado<sup>70</sup>.

El sector automotriz, al igual que en Argentina, también atravesó cambios importantes. En un contexto de caída de los mercados de Argentina y Brasil, se buscaron nuevos destinos para la producción, lo cual hizo aumentar fuertemente el coeficiente exportador de la industria (en 2004 se exportó más del 30% de la producción) y permitió una diversificación de sus mercados (con fuertes ventas a México y China). Esta tendencia podría ser algo más que un cambio temporal, para pasar a formar parte de las nuevas estrategias de las filiales automotrices brasileñas, que cada vez están más integradas a las estrategias globales de sus respectivas corporaciones. Se señala que en el período reciente filiales brasileñas pasaron a ganar, frente a las matrices y unidades europeas, la disputa de productos para África (CEPAL, 2005).

Un tema importante con repercusiones tanto en Argentina como en Brasil es el del impacto de las privatizaciones, las cuales en ambos países estuvieron asociadas

67 Ver nota al pie 38 donde se explica que no toda la IED clasificada como proveniente de Holanda realmente se origina en aquel país.

68 La compra de la filial local del banco BBVA por parte del grupo Bradesco es la más importante de estas operaciones.

69 Los casos más notorios han sido la adquisición del negocio energético del grupo argentino Pérez Companc por parte de Petrobrás y la compra de la cementera Loma Negra por parte del grupo Camargo Correa. Ambev también había adquirido en 2002 un porcentaje importante de la cervecera argentina Quilmes.

70 Motorola y Nokia fueron en 2005 la 15ª y 16ª mayores exportadoras de Brasil, respectivamente, con más de 1.000 millones de dólares de exportaciones cada una.

fuertermente a operaciones de IED. Aunque no necesariamente por razones totalmente idénticas, en ambos casos el balance de las privatizaciones, al menos en la percepción pública, dista de haber alcanzado las expectativas inicialmente planteadas. En Argentina, como ya se mencionó, el principal conflicto pasa por el tema tarifario –si en los noventa las tarifas eran percibidas, correcta o incorrectamente, como “altas”, tras la devaluación han quedado notoriamente retrasadas sin que exista el contexto socio-político para aumentar aquellas que soportan los usuarios finales–, aunque también se plantean críticas al funcionamiento de algunos servicios (ver Gerchunoff *et al.*, 2003). En Brasil, los principales problemas parecen haber ocurrido en el área energética, en particular por la insuficiencia de inversiones (CEPAL, 2005; Motta Veiga, 2004).

Un aspecto unificador de ambas experiencias pasa por la crítica a los procesos de privatización por la falla en estimular suficientemente la producción local de equipos e insumos para las empresas de servicios públicos. En el período reciente, tanto por el nuevo contexto cambiario como por algunas iniciativas gubernamentales –motivadas tanto por un discurso “industrializador” como por consideraciones de balanza comercial (ver Motta Veiga, 2004 para el caso de Brasil)–, podría estar creciendo la participación de los proveedores locales en las estrategias de abastecimiento de las privatizadas.

En cuanto a los países más pequeños del bloque, ambos siguieron perdiendo participación en el stock de IED en MERCOSUR (tabla 4), aunque mientras que en los años recientes la IED hacia Paraguay fue significativamente menor que en los noventa, lo contrario ocurrió en Uruguay<sup>71</sup> (gráfico 7). Pese a este aumento, la participación de las ET en la cúpula empresaria sufrió una leve caída, aunque está aún en niveles claramente superiores a los de comienzos de la década anterior (gráficos 5 y 6).

En lo que hace a información por sectores y países, sólo disponemos de datos para Uruguay, los cuales revelan que la IED intra-regional siguió siendo importante en lo que va de la década y que, a contrario de sus vecinos, en Uruguay se incrementó el peso de los servicios en el total de la IED recibida, *vis a vis* los niveles de los noventa<sup>72</sup>. También han sido relevantes las inversiones en el sector forestal y, más recientemente, papelero –en este último caso, con dos mega inversiones, por más de 1.500 millones de dólares, de origen respectivamente español y finlandés, que han generado un conflicto con la Argentina por su eventual impacto ambiental–.

En el balance, en lo que va de la década, si bien la IED en el MERCOSUR cayó frente a los elevadísimos niveles de segunda mitad de los noventa, de todos modos los flujos recibidos siguen siendo altos en la comparación histórica (gráfico 3) y la IED siguió ganando peso relativo en todos los países de la región con excepción de Paraguay (tabla 5). En otras palabras, aún tras las crisis sufridas por los países del bloque, la presencia de ET sigue teniendo una importancia decisiva para el desenvolvimiento económico de la región. Esto hace aún más relevante el estudio de los impactos de la IED, al cual se aboca la capítulo siguiente.

71 Considerando las dudas respecto de la exactitud de las estimaciones sobre IED en ambos países, es prudente tomar estas comparaciones con cautela.





## CAPITULO III

# LOS IMPACTOS DE LA IED EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

### 1. Consideraciones Generales

La contribución de la IED al desarrollo económico de los países receptores depende fundamentalmente del impacto de la presencia de las ET –las cuales canalizan el grueso de los flujos de inversión extranjera– sobre las economías en las cuales se instalan.

Según lo visto en el primer capítulo, las filiales de ET tienen ventajas de propiedad derivadas del acceso a las tecnologías de producto y de proceso y las prácticas organizacionales, productivas, comerciales y ambientales de sus casas matrices. Así, dichas filiales –en particular cuando se instalan en países en desarrollo– generalmente tienen, *vis a vis* sus competidores locales, una mayor productividad y una mayor capacidad de lanzar nuevos productos y procesos productivos al mercado.

Asimismo, la IED debería tener un impacto sobre las corrientes de comercio de los países receptores, considerando que las filiales de ET se integran en redes corporativas que, teóricamente, facilitarían el intercambio de bienes y servicios con otras filiales, la casa matriz e, incluso, con terceras partes (proveedores, etc.). Por un lado, en función tanto de sus superiores niveles de productividad como de su mayor facilidad de acceso a los mercados extranjeros, se puede suponer que las ET tendrán una mayor propensión a exportar que las firmas locales. Por otro, se puede pensar que en función de su mayor posibilidad de abastecerse desde el exterior, tanto de insumos y bienes finales, como de bienes de capital, las filiales de las ET tenderán a operar con una mayor propensión a importar que las empresas locales.

Más allá de los efectos directos de la IED, también importan los efectos indirectos, esto es, aquellos que recaen sobre las empresas de capital nacional. En el caso de la productividad, por ejemplo, podrían surgir “derrames” (*spillovers*) positivos para las firmas de los países receptores, que se manifestarían por distintas vías:

- El mejoramiento del capital humano mediante la eventual disponibilidad para las firmas o instituciones locales de operarios, técnicos e ingenieros, capacitados por las filiales en actividades de producción, comercialización y/o innovación.

- El ingreso de nuevas ET o el aumento en la competitividad de las filiales ya instaladas puede elevar el nivel de competencia en el mercado doméstico e inducir a las firmas locales que compiten con las extranjeras a elevar su productividad y/o a mejorar la calidad de sus productos, sea realizando inversiones y/o beneficiándose de “filtraciones de conocimiento” desde las filiales (derrames “horizontales” o intra-sectoriales).
- Las firmas locales pueden beneficiarse de las tecnologías y prácticas organizacionales de las ET, a través de los mayores requerimientos de calidad, precio y/o plazo de entrega que las filiales suelen exigir a sus proveedores y de la eventual asistencia técnica que les brinden para satisfacer dichos requerimientos (derrames “verticales” o inter-sectoriales).

Mientras que las filiales de ET tendrían incentivos a evitar los derrames “horizontales”, podrían verse estimuladas a promover los derrames “verticales” o inter-sectoriales. Este tipo de derrames probablemente no perjudique a las ET, y eventualmente podría beneficiarlas en la medida en que vuelva más productivos y eficientes a sus clientes y/o proveedores (Kugler, 2000).

Las filiales de ET podrían generar también *market access spillovers*, en la medida en que su actividad de exportación pueda reducir el costo de acceso a información sobre los mercados externos y/o facilitar un proceso de aprendizaje exportador para las firmas locales, ya sea por efecto demostración o por generar una mayor competencia.

Sin embargo, los derrames, o efectos indirectos, no siempre serán positivos. Por ejemplo, pueden aparecer derrames de productividad negativos cuando las firmas domésticas se ven forzadas a reducir su producción —y esto lleva a una menor productividad en sus establecimientos— ante la creciente presencia en el mercado de firmas extranjeras (Aitken y Harrison, 1999). Los derrames verticales negativos, en tanto, pueden aparecer cuando, por ejemplo, los proveedores locales son desplazados del mercado como consecuencia de un sesgo de las filiales en favor de proveedores extranjeros.

Una importante consideración de tipo conceptual debe realizarse en este punto. Si los derrames se asocian con “filtraciones de conocimiento”, hablar de derrames negativos no tiene sentido (dado que nos veríamos forzados a asumir que las firmas nacionales reducen su productividad o cierran sus puertas debido a dichos derrames). En cambio, si los derrames son entendidos en un sentido más amplio (incluyendo todos los efectos sobre las firmas nacionales derivados de la presencia de las ET), entonces es posible encontrar tanto derrames positivos como así también negativos.

Desde hace varios años se han llevado adelante estudios empíricos para tratar de captar la existencia, magnitud y signo de los efectos directos e indirectos de la IED sobre los países receptores. La metodología empleada para realizar dichos estudios, a su vez, ha ido variando a lo largo del tiempo. Así, los estudios de casos

de países o industrias donde las ET tienen una participación relevante han sido crecientemente reemplazados por estudios econométricos.

Para poder comparar la productividad u otros indicadores de desempeño de las filiales de las ET con respecto a sus contrapartes nacionales no alcanza sólo con observar los promedios de dichos indicadores para ambos tipos de firma. Es fundamental utilizar procedimientos que permitan controlar por características observables y no observables de las empresas y, de esa forma, tratar de aislar la importancia de la variable propiedad extranjera como factor causal del diferencial en el desempeño (lo cual implica analizar el problema de endogeneidad).

No siempre los trabajos empíricos han seguido dichos procedimientos. De hecho, es sólo en los últimos años cuando se ha generalizado su uso, y con ello ha ido cambiando el consenso acerca de cuáles son los efectos directos e indirectos de la IED. Por ejemplo, según un *survey* reciente los estudios econométricos realizados en países industrializados que controlan por la heterogeneidad de las firmas, sólo en algunos casos encuentran un pequeño efecto positivo de la nacionalidad sobre el desempeño de la firma y/o que el origen del capital sea efectivamente la variable explicativa del mejor desempeño –cuando los estudios basados en metodologías menos rigurosas tendían a mostrar un impacto mucho mayor de dicha variable– (Barba Navarreti y Venables, 2004, p.161).

Lo mismo vale para los “derrames”. En el caso de los derrames de productividad, que fueron los primeros en captar la atención de la literatura, los estudios pioneros mayoritariamente encontraban evidencia de derrames positivos, pero estaban basados en datos de corte-transversal, lo cual impedía captar la heterogeneidad a nivel firma. Asimismo, estos estudios no tomaban en cuenta el impacto de la composición sectorial de la IED, por lo cual una correlación positiva entre la presencia de ET y la productividad de las firmas locales podría aparecer aún en ausencia de derrames, debido simplemente al hecho de que las ET tienden a invertir en sectores de alta productividad.

Los estudios más recientes, basados en su mayoría en técnicas de datos de panel, tienden a mostrar una realidad más heterogénea. Muchos de ellos han encontrado derrames negativos, mientras que otros muestran que los derrames pueden existir pero son contingentes, ya que dependen de diferentes factores, mayormente relacionados con variables de carácter tecnológico. Los modelos de datos de panel, además de permitir controlar por aspectos no observables que pueden afectar a las decisiones de inversión de las ET, permiten tener en consideración los cambios que pueden afectar a la productividad de las firmas en el tiempo, debidos por ejemplo a modificaciones en el contexto institucional o macroeconómico, o a la demora que pueden tener las firmas locales para absorber los derrames de conocimiento de las filiales extranjeras (ver Chudnovsky *et al.*, 2006b).

Por otra parte, mientras los trabajos más antiguos no tomaban en cuenta de forma adecuada la existencia de distintas clases de derrames, y habitualmente omittían analizar los canales a través de los cuales dichos derrames podían aparecer, los estudios más recientes han comenzado a achicar la brecha entre teoría y medición

en esta área (por ejemplo, los trabajos que resaltan el rol de las brechas de productividad o las capacidades de absorción como determinantes de la posibilidad de que surjan derrames positivos para las firmas locales a partir de la IED).

Así como han ido cambiando la metodología y los resultados de los estudios respectivos, también lo ha hecho la “opinión dominante” en torno al impacto de la IED sobre los países receptores. Mientras que Blomström y Kokko (1996) concluían que “la evidencia acerca de los derrames derivados de la IED en los países receptores sugiere que dichos efectos existen y pueden ser relevantes tanto intra como entre sectores, aunque no hay evidencia concluyente acerca de su naturaleza y magnitud”, poco más adelante Rodrik (1999) consideraba que la evidencia empírica no corrobora las “extravagantes afirmaciones referidas a los derrames positivos derivados de la IED”.

Al presente, la posición más extendida respecto de los efectos de la IED es considerablemente más balanceada que en el pasado, posición que compartimos y planteamos en los trabajos que hemos venido realizando sobre el tema. En consecuencia, al menos a nivel académico, ya nadie casi cree en el tipo de argumento que transmitían los defensores del Consenso de Washington en los años 1990 y que se reflejaba en la frase, acuñada por Moran, “*the more FDI the host country can attract the better*” (Moran *et al.*, 2005 p.2). Un punto clave, en este sentido, es que la literatura más reciente tiende a resaltar el hecho de que los efectos directos e indirectos de la IED dependen en gran medida de las estrategias y objetivos que persigan las ET y del ambiente y las capacidades disponibles en los países receptores.

Así, por ejemplo, mercados cerrados que atraen IED *market-seeking* pueden hacer que las ET operen con niveles de productividad lejanos de la frontera internacional y que estén poco integradas desde el punto de vista comercial con el exterior. Si bien esas características negativas podrían no existir en escenarios de economías abiertas, en esos casos podrían surgir otro tipo de costos, por ejemplo, la debilidad de los vínculos de las ET con proveedores locales.

Más en general, la materialización de los potenciales derrames de la IED depende no sólo del tipo de estrategia que sigan las ET, sino también de la capacidad de absorción de las firmas locales, sean éstas proveedoras, clientes o competidoras de las filiales, de la infraestructura industrial y tecnológica del país receptor y del contexto en que operan las firmas nacionales y extranjeras. Esto último incluye, de manera crucial, el ambiente macroeconómico e institucional, abarcando no sólo las políticas comerciales, sino también más en general todas aquellas que tienen un impacto sobre el desempeño empresarial.

No siempre los estudios disponibles sobre los impactos de la IED se toman el trabajo de enmarcar el análisis de sus resultados tomando en cuenta los factores recién mencionados. Moran (2001, 2005), por ejemplo, critica los análisis econométricos que no controlan por aspectos clave, tales como las estrategias de las ET y sus motivaciones para invertir (si la IED se hace a través de *joint ventures* o de filiales controladas por capitales extranjeros, si están integradas en redes internacionales o no, si sus escalas son óptimas o sub-óptimas, si existe una política

deliberada tendiente al desarrollo de proveedores, etc.), así como tampoco consideraran aspectos contextuales básicos como, por ejemplo, el régimen de comercio exterior y de IED de los países receptores.

Lo discutido hasta ahora trata básicamente sobre efectos “microeconómicos” de la IED. Correspondientemente, los trabajos respectivos a nivel empírico usualmente se basan en datos a nivel firma. Sin embargo, también la literatura recibida ha discutido acerca de la relación entre IED y crecimiento, tema que, naturalmente, debe ser tratado a nivel de país.

En este caso, la discusión usualmente no sólo explora el impacto de la IED sobre el crecimiento del PBI de los países receptores, sino que también analiza la causalidad inversa, esto es, si es el crecimiento el que motiva a la IED (hipótesis plausible a la luz del antes mencionado predominio de la IED horizontal o *market seeking* en las décadas recientes). También en esta área la evidencia empírica ha ido cambiando de signo –del optimismo al escepticismo, en general– a medida que se han utilizado técnicas econométricas cada vez más avanzadas.

En este trabajo trataremos de reportar evidencia rigurosa en torno a los impactos, tanto micro como macroeconómicos, de la IED en el MERCOSUR, pero evitando caer en las deficiencias señaladas respecto de los estudios puramente econométricos, ya que la intención es justamente interpretar los hallazgos respectivos a la luz de la evidencia cualitativa y el conocimiento del contexto en el cual la IED se desenvuelve en la región.

La presentación de la evidencia disponible se realiza en los apartados siguientes. Luego, en el capítulo final, volvemos sobre los hallazgos reportados a fin de concluir acerca del impacto del *boom* de la IED sobre los países del MERCOSUR.

## 2. Productividad

Si bien muchos trabajos empíricos han dado cuenta del hecho de que las filiales de ET tienen mayores niveles de productividad que las empresas locales, una vez que se controla por otras características observables y no observables de las firmas el rango de las diferencias se reduce considerablemente (desde 30-70% a 1-7%) – Barba Navaretti y Venables, 2004–. Asimismo, cuando se controla por el hecho de que las ET pueden adquirir las firmas locales que ya son las mejores en términos de productividad, en algunos casos el efecto nacionalidad se desvanece, aunque es importante considerar que en ningún caso se hallan impactos negativos.

En lo que hace a derrames, en el caso de los horizontales, los estudios más recientes, basados en procedimientos econométricos avanzados, no encuentran mucha evidencia de impactos positivos, especialmente en los países en desarrollo. En parte de esta literatura se tiende a enfatizar el hecho de que la magnitud y signo de los derrames puede depender críticamente de las capacidades de las firmas locales y/o de la distancia tecnológica entre ellas y las filiales de ET (véase Gorg y

Greenaway, 2004 y Lipsey y Sjöholm, 2005 para reseñas y balances críticos de la literatura).

En contraste, en lo que respecta a los derrames verticales –que han sido mucho menos estudiados que los horizontales– los trabajos de Javorcik (2004) y de Blalock y Gertler (2005) sugieren que existen derrames positivos desde las filiales de las ET a sus proveedores locales, confirmando la intuición antes mencionada respecto de que dichos derrames podrían ser, al contrario de los horizontales, beneficiosos para las ET.

En el caso del MERCOSUR, los estudios realizados sobre los derrames de las ET en Argentina, Brasil y Uruguay, cuyos hallazgos han sido publicados en Laplane (2006), siguen la metodología econométrica predominante en cuanto a análisis de derrames, pero la complementan con una consideración del contexto local, en búsqueda de hallar explicaciones para los resultados obtenidos.

Para el caso argentino, en base a un panel de firmas manufactureras con datos para el período 1992-2001, constatamos que las filiales de ET exhiben mayores niveles de productividad que las firmas nacionales. No encontramos evidencia acerca de la existencia de derrames positivos ni negativos derivados de la presencia de ET para las firmas domésticas –esto es válido tanto para los derrames horizontales como para los verticales–. Sin embargo, hallamos que las firmas nacionales que poseen altas capacidades de absorción se encuentran en mejores condiciones para recibir derrames positivos de la presencia de ET que aquellas con bajas capacidades de absorción. Este hallazgo es válido no solo para los derrames horizontales, sino también para los verticales (Chudnovsky *et al.*, 2006b).

En un estudio en curso sobre el mismo panel, pero focalizado en las empresas que fueron adquiridas por inversores extranjeros (aquellas que “cambiaron de manos” durante el período bajo análisis), se encontró una evidencia similar al estudio previo acerca de la existencia de derrames horizontales positivos para las firmas locales con alta capacidad de absorción –a la vez que se hallaron derrames negativos, aunque pequeños, sobre las firmas con baja capacidad de absorción–. Asimismo, el cambio de manos desde nacional a extranjera tuvo un efecto positivo sobre la productividad de las firmas adquiridas. En tanto, se halló que los derrames verticales positivos existían para todas las firmas locales (Chudnovsky *et al.*, 2005).

El estudio brasileño, en base a un panel de firmas industriales para el período 1997-2000<sup>73</sup>, también constató que las empresas nacionales en su conjunto no recibieron derrames ni positivos ni negativos de la presencia de ET. Al igual que en Argentina, se encontró que la capacidad de respuesta de las firmas nacionales condiciona los resultados de la interacción con las filiales de ET. Así, las empresas que tenían una menor brecha de productividad con las firmas extranjeras tuvieron derrames negativos de la presencia de ET. En contraste, dicha presencia benefició, en

---

72 En los últimos años se registraron inversiones importantes en sectores de servicios como turismo (por ejemplo, hotelería), telefonía móvil y transporte (puertos). También se observó una muy importante inversión en gasoductos.

73 En el estudio brasileño se trabaja sólo con empresas de más de 100 empleados, mientras que en Argentina la muestra incluye firmas de 10 empleados o más.

términos de productividad, a las firmas nacionales que tenían una brecha mayor (Laplaine *et al.*, 2006).

Los autores interpretan este resultado a la luz del hecho de que la mayor parte de las filiales de ET estaban, durante el período analizado, orientadas predominantemente al mercado doméstico brasileño. Así, su presencia habría tenido principalmente el efecto de reducir la escala de las empresas nacionales más eficientes, con la consecuente pérdida de productividad. Esta hipótesis se refuerza al constatarse que la presencia de filiales de ET con estrategias *market seeking* tiene un efecto negativo sobre la productividad de las empresas nacionales. En cuanto a derrames verticales, el estudio brasileño halló evidencia de derrames positivos para las firmas de capital local.

En lo que hace a Uruguay, al igual que en Brasil, se hallaron efectos horizontales negativos (aunque no en todos los ejercicios que se realizan en el trabajo respectivo), atribuidos a la disputa por el mercado doméstico entre empresas locales y filiales de ET. En tanto, se encontró que las empresas nacionales con mayor capacidad de aprendizaje –medida por el personal dedicado a actividades de I+D– consiguieron beneficiarse de la presencia extranjera, aunque, en contraste, las empresas con mayor nivel de gasto en I+D sufrieron un impacto negativo en su productividad como resultado de dicha presencia (Bittencourt y Domingo, 2006). Finalmente, las ET son más productivas que las firmas locales cuando se trabaja con efectos fijos por sector, pero dicho resultado no se mantiene cuando se emplean efectos fijos por firma.

Si bien en Argentina también las estrategias de las ET fueron predominantemente *market seeking*, a diferencia de Brasil y Uruguay, como vimos antes, no se encontró evidencia de derrames horizontales negativos. Sin embargo, cabe citar que el trabajo de Chudnovsky *et al.* (2006b) muestra que en los sectores con protección efectiva elevada la presencia de ET generó efectos negativos sobre la productividad de las firmas locales. De algún modo, esto va en la misma dirección de subrayar el impacto negativo de la IED cuando se dirige principalmente a explotar los mercados de los países receptores.

### 3. Comercio exterior

En cuanto al impacto de la IED sobre el comercio exterior de los países receptores, hay relativamente pocos estudios sobre el tema (ver una reseña en Gorg y Greenaway, 2004). Algunos trabajos encuentran que las filiales de ET exportan más que las empresas nacionales (ver, por ejemplo, Roper y Love, 2001 –en un estudio con datos para la República de Irlanda e Irlanda del Norte–, Aitken *et al.*, 1997 –México– y Kneller y Pisu, 2004 –sobre Gran Bretaña–). En contraste, no hemos encontrado evidencia de estudios empíricos basados en técnicas econométricas que muestren que las ET importan más que las firmas locales (de

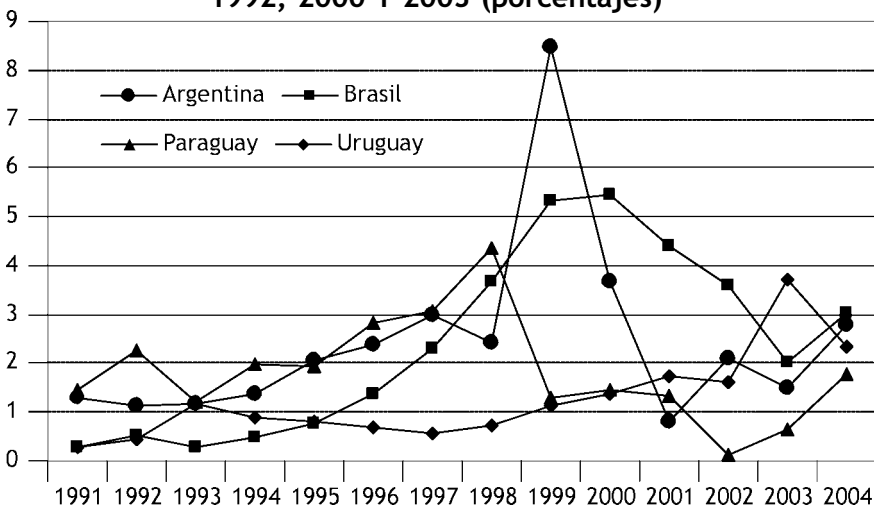
hecho, parece ser un tema poco analizado aún), con excepción de los que se hicieron en Argentina, Brasil y Uruguay y que se reportan en este trabajo.

En lo que respecta a derrames, algunos estudios encuentran efectos positivos (Aitken *et al.*, 1997 –con datos sobre México–, Greenaway *et al.*, 2004 –Gran Bretaña–, Álvarez, 2005 –Chile–), pero otros trabajos no encuentran evidencia en ese sentido (Barrios *et al.*, 2003 –con un panel de firmas españolas–).

El tema es muy importante para el MERCOSUR considerando el fuerte papel de las ET en el comercio exterior de los países de la región. Es en Argentina donde dicho papel es mayor –y con clara tendencia ascendente, en particular en materia de exportaciones–, seguida de Brasil y Uruguay (gráficos 9 y 10).

¿Cuál es la evidencia empírica respecto de la propensión a comerciar de las filiales de ET y los eventuales derrames hacia las firmas locales en el caso del MERCOSUR? En el estudio coordinado por Chudnovsky y López (2002a), trabajando con datos de 1992, 1997 y 2000, en base a la técnica de “*matched pairs*”, se encontró que sólo en Argentina las ET tendían a exportar más que las firmas locales, en tanto que en ese país, así como en Brasil y Uruguay, se confirmaba que la propensión a importar de las ET era superior a la de sus pares locales. Estudios

**Gráfico 9**  
**MERCOSUR: PARTICIPACIÓN DE LAS ETS EN LAS EXPORTACIONES DE LAS EMPRESAS LÍDERES, 1992, 2000 Y 2003 (porcentajes)**

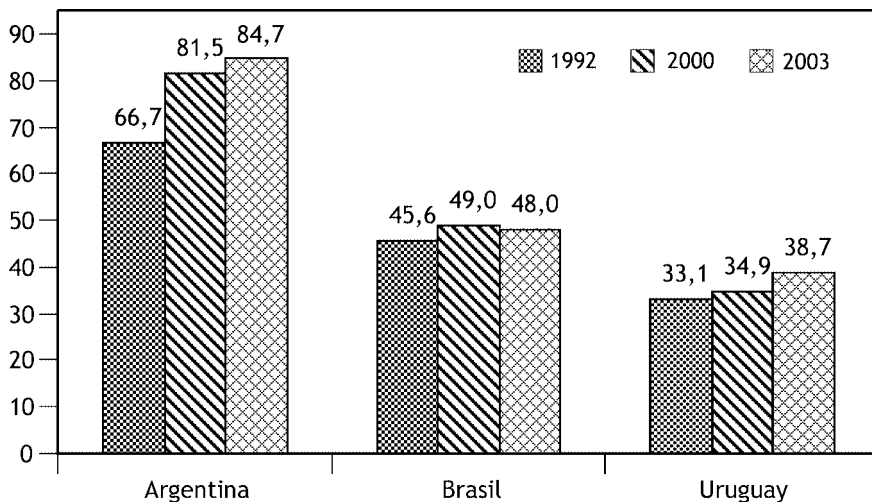


Notas: 1) En Argentina no hay datos para 1992 y 2003, por lo cual se tomaron los años 1993 y 2002. 2) Los datos de participación de las ET se calculan sobre un universo de 500 empresas en Argentina y Brasil, y 300 en Uruguay.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a Grandes Empresas/INDEC (Argentina), Revista Exame (Brasil) y MC Consultores (Uruguay).



**Gráfico 10**  
**MERCOSUR: PARTICIPACIÓN DE LAS ET EN LAS IMPORTACIONES**  
**DE LAS EMPRESAS LÍDERES,**  
**1992, 2000 Y 2003 (porcentajes)**



Notas: 1) En Argentina no hay datos para 1992 y 2003, por lo cual se tomaron los años 1993 y 2002. 2) Los datos de participación de las ET se calculan sobre un universo de 500 empresas en Argentina y Brasil, y 300 en Uruguay.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional a Grandes Empresas/INDEC (Argentina), Revista Exame (Brasil) y MC Consultores (Uruguay).

recientes, elaborados en base a fuentes de datos más completas, han permitido utilizar técnicas econométricas más avanzadas para analizar el mismo tema.

En un estudio en curso sobre un panel de empresas manufactureras en la Argentina para 1992-2001, Chudnovsky *et al.* (2005) encuentran que las empresas que fueron adquiridas por inversores extranjeros exportan e importan más (tanto en valores absolutos como con relación a la facturación), luego del cambio de propiedad, que las empresas nacionales, controlando por diversas características observables y no observables de las empresas analizadas. Este efecto se da en forma gradual y es robusto a diversas especificaciones del modelo<sup>74</sup>. En lo que respecta a derrames verticales u horizontales sobre las empresas nacionales, en dicho estudio no se encuentra evidencia acerca de los mismos.

En tanto, existen varios estudios sobre el desempeño comercial de las ET en Brasil, que utilizan diferentes bases de datos y metodologías. Pinheiro y Moreira

74 En un estudio anterior (Chudnovsky y López, 2001c), realizado con datos para 1997, habíamos encontrado que las empresas extranjeras exportaban menos e importaban más que las firmas nacionales, pero no teníamos información para controlar por otros factores y hacer una estimación econométrica más rigurosa, como la que hicimos en el nuevo estudio para toda la década.

(2000), con datos para 1997, verificaron que las empresas de capital extranjero tenían más probabilidades de exportar y que el valor esperado de sus exportaciones era 32% mayor que el de las empresas nacionales. De Negri (2003), en tanto, analiza un panel para casi 54.000 empresas en el período 1996-2000 y encuentra que las empresas extranjeras exportaban un 70% e importaban un 290% más que las nacionales.

En cuanto a efectos derrame, un trabajo reciente muestra que los mismos existen pero son en general de muy pequeña magnitud y signos heterogéneos (Hiratuka y Dias de Araujo, 2006). Por un lado, la presencia extranjera parece favorecer la probabilidad de que las firmas nacionales en el mismo sector exporten, aunque cuando los autores desagregan el análisis clasificando a las firmas nacionales por sus niveles de productividad relativa *vis a vis* las ET los efectos se tornan negativos. En tanto, al estudiar los derrames de la presencia extranjera sobre los montos exportados por las firmas locales se observan efectos positivos sobre las firmas con niveles de productividad altos y negativos sobre las restantes.

En el caso de Uruguay, un estudio de corte transversal halla que la presencia de las ET aumenta la posibilidad de que las firmas locales exporten, aunque este efecto sólo se da para las exportaciones al mercado mundial, y no para las realizadas a Argentina y Brasil. Interesantemente, sólo las filiales establecidas luego de 1973 tienen un efecto positivo sobre la posibilidad de que las empresas locales exporten, mientras que no ocurre lo mismo con las instaladas durante el período de la ISI (Kokko *et al.*, 2001).

Más recientemente, Bittencourt *et al.* (2006b), en base a dos paneles de empresas uruguayas para distintos momentos de los noventa, muestran que las ET tienen una mayor propensión a exportar que las locales, pero no encuentran *spillovers* de la presencia extranjera sobre el comportamiento exportador de las firmas locales. En cuanto a la propensión importadora, tomando sólo las compras de insumos, encuentran que las ET importan más que las firmas locales únicamente en uno de los dos períodos con los que trabajan<sup>75</sup>. También surge para uno de los dos períodos analizados que la presencia extranjera en una rama puede haber tenido como efecto incrementar la propensión importadora de las firmas locales.

En tanto, también se han realizado trabajos que buscan analizar no sólo el desempeño comercial general de las ET, sino también las características del comercio exterior de ese tipo de firmas. En un estudio previo (Chudnovsky y López, 2001a), mostrábamos, a través de un análisis de estadística descriptiva, que las filiales instaladas en países del MERCOSUR tenían un patrón de comercio esencialmente asimétrico, en tanto que el contenido tecnológico de sus exportaciones era claramente inferior al de sus importaciones. En tanto, el peso de los países desarrollados –y en particular de las respectivas regiones de origen de las filiales– en la pauta

---

75 Cabe mencionar que estos hallazgos se observan cuando se trabaja con efectos fijos por sector, pero desaparecen al tomar efectos fijos por empresa, lo cual es justificado por los autores por el hecho de que hay pocos cambios de manos de empresa nacional a extranjera durante el período con el cual trabajan.

importadora era superior al que tenían en las exportaciones, en particular cuando se trataba de bienes manufacturados.

Un trabajo reciente de Hiratuka y De Negri (2004) permitió estudiar esta misma temática para el caso brasileño mediante técnicas econométricas. Lo que muestran los autores es que las empresas de Estados Unidos, Canadá y Europa importan más productos desde sus regiones de origen que las demás empresas, pero sin presentar diferencias significativas en cuanto a las regiones de destino de las exportaciones. A su vez, la densidad tecnológica de las importaciones realizadas por las ET desde su región de origen es mayor que la de sus importaciones totales. Así, el mayor volumen de importaciones desde su región de origen puede deberse a la dependencia tecnológica de las filiales de ET respecto de sus casas matrices.

Según Hiratuka y De Negri, uno de los factores principales para entender estos hallazgos es el fuerte peso del comercio intrafirma en las filiales de las ET –de acuerdo con datos oficiales, el comercio intrafirma de esas empresas llegaba al 63% de sus exportaciones y el 57% de sus importaciones, por lo que casi el 38% de las exportaciones y el 33% de las importaciones totales brasileñas correspondían a comercio intrafirma<sup>76</sup>.

Estos datos reflejan el posicionamiento de las filiales brasileñas en las redes de producción y comercio de las ET. Sin embargo, también hay que subrayar que dicho país tiene una relativa posición de privilegio en ese sentido frente a los restantes socios del MERCOSUR. En efecto, es allí donde la participación de las exportaciones manufactureras en la pauta de comercio de las ET es mayor, donde hay un mayor peso de la IED en sectores *high-tech* y, como veremos más adelante, donde se centraliza el esfuerzo innovativo realizado a nivel regional por las filiales de ET –asimismo, muchas ET tienen sus *headquarters* regionales en Brasil– (ver Chudnovsky y López, 2001a). Todo esto sugiere, entonces, que los impactos de la IED en dicho país podrían ser diferentes que en los restantes socios del MERCOSUR.

No disponemos aún de datos que permitan evaluar de modo riguroso en qué medida las devaluaciones ocurridas en la región han implicado transformaciones estructurales en las formas de inserción comercial de las ET. La evidencia estadística disponible sugiere que en Argentina, Brasil y Uruguay, comparando 2000 contra 2003, las ET incrementaron su propensión a exportar (tabla 10), resultado previsible considerando las devaluaciones y las crisis macroeconómicas ocurridas en dicho período. Sin embargo, en Argentina y Uruguay los cambios en los coeficientes de exportación fueron de mayor amplitud que en Brasil (esto puede deberse a que tanto las devaluaciones como la contracción del mercado interno tuvieron una dimensión menor en este último caso *vis a vis* los otros dos países), a la vez que las ET incrementaron su propensión a exportar más que las nacionales –mientras que lo contrario ocurrió en Brasil– (Hiratuka y Sabatini, 2006).

---

76 Estos datos son coincidentes con los que surgen de la base del *Bureau of Economic Analysis* respecto de las filiales estadounidenses en Brasil, los cuales muestran que en 1999 aproximadamente el 70% de las exportaciones de dichas filiales eran intrafirma. Para Argentina, la cifra respectiva era 60%.

**Tabla 10**  
**MERCOSUR: PROPENSIONES A EXPORTAR E IMPORTAR,**  
**2000-2003 (%)**

		Argentina	Brasil	Uruguay
<b>Coefficientes de exportación</b>				
2000	Extranjeras	11,4	9,0	19,3
	Nacionales	7,9	10,1	22,3
2003	Extranjeras	18,1	10,1	28,3
	Nacionales	11,6	12,4	26,6
<b>Coefficientes de importación</b>				
2000	Extranjeras	14,7	10,2	25,5
	Nacionales	5,6	5,1	18,0
2003	Extranjeras	18,0	10,1	28,0
	Nacionales	10,0	4,1	16,3

*Fuente: Elaboración propia con base en datos de Hiratuka y Sabatini (2006).*

En el caso de la propensión a importar, en Brasil prácticamente no hubo cambios entre 2000 y 2003 (tabla 10). En tanto, en Uruguay las ET incrementaron levemente el *ratio* importaciones/ventas, a la vez que en las firmas nacionales dicho *ratio* cayó –no contamos con evidencia que permita evaluar a qué se debe este comportamiento divergente-. En Argentina, el coeficiente medio de importación creció tanto en las firmas nacionales como en las extranjeras. Si bien el contexto de devaluación y recesión nos haría esperar caídas en los coeficientes de importación, también hay que tener en cuenta que la devaluación tiene un efecto adicional en sentido contrario, ya que en 2003 estamos comparando importaciones que, aunque menores en volumen *vis a vis* 2000, siguen denominadas en dólares, contra ventas que en su mayor parte siguen la evolución de los precios locales. Los datos disponibles no permiten analizar el impacto de los distintos factores mencionados sobre la evolución de los coeficientes de importación.

En todo caso, es preciso que, a medida que pase el tiempo, y se disponga de bases de datos que permitan hacer análisis más rigurosos, se investigue acerca de si los cambios percibidos a partir de la evidencia estadística de naturaleza descriptiva efectivamente suponen transformaciones duraderas en las estrategias de las ET o no.

Finalmente, en Hiratuka y Sabatini (2006) también se analiza en qué medida las ET tienen una mayor propensión a comerciar con el MERCOSUR que las firmas nacionales. En un trabajo previo (Chudnovsky y López, 2002a) no se habían encontrado diferencias estadísticamente significativas en ese ámbito, en base a información de comercio exterior para el año 2000. En contraste, el estudio más reciente, en base a datos de 2003, halla que en Argentina las ET tienen mayor propensión a comerciar con el MERCOSUR tanto desde el punto de vista de las importaciones como de las exportaciones. En Brasil, en tanto, las diferencias son

estadísticamente significativas únicamente en el caso de las importaciones. Esta mayor orientación regional del comercio de las ET podría estar reflejando la permanencia, e incluso la profundización de las estrategias *efficiency seeking* dentro del ámbito del MERCOSUR.

#### 4. Investigación y Desarrollo e Innovación

Los gastos en I+D por parte de las ET dan cuenta de casi la mitad del gasto mundial en ese rubro y de más de dos tercios del gasto realizado a nivel empresas. Aunque las ET tradicionalmente han centralizado sus actividades de I+D en sus casas matrices, y eventualmente en sus filiales en países industrializados, en los últimos años se observa una descentralización de aquellas hacia algunos países en desarrollo en Asia y, en menor medida, en América Latina, especialmente Brasil (UNCTAD, 2005a).

El tema es relevante en la medida en que la literatura reciente tiende a sugerir que el aumento de la productividad y la competitividad en los países en desarrollo depende no sólo de la incorporación de modernas tecnologías de origen importado, sino también de la realización de esfuerzos sistemáticos a nivel local en materia de I+D (Lederman y Maloney, 2003).

En ese sentido, es bien conocido el contraste entre los países del Este Asiático y los de América Latina tanto en lo que hace a la magnitud de los gastos en I+D, como en las fuentes de financiamiento y ejecución de dichos gastos. Así, Corea del Sur y Taiwán destinan 3 y 2,5% (respectivamente) del PBI a I+D, mientras que China asigna el 1,2%. En los tres países más del 60% del gasto en I+D lo realizan las empresas (en Corea esa cifra ronda el 75%). En América Latina, en contraste, el gasto en I+D es de mucha menor envergadura. En el caso de Brasil, era del 0,95% del PBI en 2003 y las empresas financiaban el 41% del gasto. En Argentina, el esfuerzo en I+D alcanzó al 0,44% del PBI (en 2004) y menos de un tercio fue realizado por el sector privado. En Paraguay y Uruguay, en tanto, el gasto en I+D apenas llegaba al 0,1 y el 0,22% del PBI, respectivamente (en 2002) –en Uruguay la mitad de ese gasto es ejecutado por las empresas<sup>77</sup>.

Similares contrastes se observan en materia del gasto en I+D de las filiales extranjeras. Tomando los datos de las filiales de ET estadounidenses (provistos por el *Bureau of Economic Analysis*), se observa que mientras que en Argentina las filiales manufactureras de dicho origen gastan apenas el 0,2% de sus ventas en I+D y en Brasil el 0,8%, en Corea, China y Singapur las cifras respectivas son 1,8, 1,5 y 1,2%<sup>78</sup>.

77 Salvo en el caso de Argentina (donde la fuente de los datos es la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva), en el resto de los países la información proviene de la RICYT.

78 No hay datos similares para Paraguay y Uruguay.

Cabe preguntarse, en este contexto, cual ha sido el aporte de la IED a la realización de actividades de I+D en los países del MERCOSUR y, siguiendo lo hecho en los apartados anteriores, indagar acerca de la existencia de derrames hacia las firmas locales.

Refiriéndonos al universo de los países en desarrollo, no son muchos los trabajos que buscan determinar si las ET desarrollan *–vis a vis* sus pares nacionales– más o menos actividades de I+D en los países receptores, ni menos aún los que indagan acerca de posibles derrames hacia las firmas nacionales de las actividades de I+D de las filiales extranjeras *–no estamos hablando aquí de derrames de productividad, sino de la siguiente cuestión: el hecho de que las filiales de ET desarrollen actividades de I+D, incrementa o no la probabilidad de que las empresas nacionales hagan lo mismo?–*.

Un trabajo para Turquía de Erdilek (2005) muestra que las filiales de ET tienen una mayor propensión a encarar actividades de I+D que las firmas locales y exhiben niveles de gasto relativo superiores, aunque esos efectos serían más fuertes en las filiales con participación minoritaria. A la vez, el mismo trabajo muestra, al menos en algunos de los varios ejercicios allí presentados, que la presencia extranjera estimula el desarrollo de actividades de I+D por parte de las firmas locales que operan en el mismo sector.

En contraste, en un estudio para la India, Kumar y Aggarwal (2000) encuentran que las filiales de ET gastan menos en I+D que sus pares locales, a la vez que también difiere la naturaleza de la IED realizada en cada caso. Mientras que para las empresas locales la I+D sirve para mejorar su capacidad de absorción de las tecnologías extranjeras y sustentar su expansión exportadora, para las ET es un vehículo para adaptar las tecnologías de sus casas matrices al mercado de la India o para aprovechar las ventajas de dicho país realizando I+D útil para sus respectivas casas matrices.

En el mismo sentido, Srholec (2005), citado en UNCTAD (2005a), trabajando con datos para la República Checa, encuentra que las ET eran menos propensas a realizar actividades de I+D que las firmas locales. Un hallazgo similar aparece en Jefferson *et al.* (2002) para un panel de firmas chinas. En un estudio para Taiwán, Chuang y Lin (1999) concluyen que la IED y la I+D doméstica son sustitutos, ya que las ET tienen poco incentivo a realizar este tipo de actividades en los mercados de destino considerando la posibilidad de recibir tecnología desde sus casas matrices.

¿Cuál es la evidencia disponible en el caso del MERCOSUR? En base a los datos cuantitativos de la encuesta brasileña de innovación (PINTEC) para el año 2000, Laplane *et al.* (2006) realizaron varios ejercicios econométricos de corte transversal sobre el tema. Allí constataron que las filiales de ET gastan proporcionalmente menos en I+D que las empresas nacionales, controlando por factores como tamaño, calificación del personal y orientación exportadora, entre otros. Un resultado similar es encontrado por Dias de Araujo (2005), quien también encuentra que las ET son menos propensas a gastar en I+D que sus pares locales.

Esto, como lo aclaran los autores, no significa que las filiales innovan menos que sus contrapartes nacionales (la encuesta mencionada revela que el 68% de las filiales extranjeras son innovadoras, contra el 30% de las empresas nacionales), sino que utilizan con ese objetivo conocimientos provistos fundamentalmente por sus respectivas corporaciones.

Al mismo tiempo, Laplane *et al.* (2006) encontraron que tanto la presencia extranjera como la intensidad media de los gastos en I+D de las empresas extranjeras que actúan en un determinado sector afectan positivamente el esfuerzo en I+D intramuros de las firmas locales. Sin embargo, los derrames encontrados son relativamente pequeños. También Dias de Araujo (2005) encuentra efectos de derrame predominantemente positivos (aunque, dado que el autor diferencia las firmas locales y extranjeras por tipo de sector y niveles de productividad, también halla algunos casos minoritarios de derrames negativos).

En el caso argentino, en un estudio realizado sobre insumos y resultados del proceso innovativo en la industria manufacturera en 1992-2001, en base a datos de dos encuestas de innovación realizadas en los últimos años (INDEC-SECYT, 1998; INDEC-SECYT-CEPAL, 2003), el origen del capital de la empresa no resultó ser una variable explicativa ni del nivel de gastos en I+D (relativo a ventas) ni de la posibilidad de lanzar innovaciones al mercado (Chudnovsky *et al.*, 2006a).

Por otra parte, en el antes mencionado estudio en curso, encontramos que las firmas adquiridas por inversores extranjeros tenían una mayor probabilidad de introducir nuevos productos o procesos al mercado *vis a vis* las firmas locales. Sin embargo, la adquisición de firmas locales por ET no impactaba sobre el nivel de gastos en I+D ni tampoco se registraban derrames horizontales o verticales hacia las firmas nacionales (Chudnovsky *et al.*, 2005). Estos hallazgos van en el mismo sentido de lo encontrado en Brasil –las filiales de ET pueden ser más innovadoras debido al conocimiento que reciben desde el resto de la corporación–.

En tanto, un trabajo de Marín y Bell (2005), en base a las mismas encuestas arriba citadas, encuentra que las subsidiarias de ET que estaban más integradas con las actividades del resto de la corporación tendían a operar con mayores niveles de gastos locales en innovación que aquéllas que estaban predominantemente adaptadas para funcionar en base a las especificidades de la economía local. Como lo señalan los autores, este hallazgo contraría argumentos previos que iban en el sentido opuesto –esto es, que una mayor “localización” de las actividades de las filiales implicaba mayores esfuerzos innovativos locales (de carácter adaptativo)–. Tal vez la evidencia más reciente deba ser interpretada como un signo de los cambios en la forma de organización de las ET a nivel global –donde crecientemente se estandarizan las plataformas tecnológicas y pierden relevancia las actividades innovativas “idiosincrásicas”–, pero en todo caso lo interesante es que los hallazgos de Marín y Bell sugieren que las tendencias hacia una mayor integración intra-corporativa no suponen menos sino más actividad innovativa en las respectivas filiales.

Más allá de los resultados de los trabajos econométricos, es interesante volver a destacar las diferencias entre Brasil y el resto de los socios del MERCOSUR en materia de esfuerzos domésticos en I+D de las filiales de ET. Ya vimos que las filiales brasileñas, si bien lejos de los niveles asiáticos, gastan mucho más que sus pares argentinas. Asimismo, es útil tener en cuenta que, en comparación con 1991 – año de creación del MERCOSUR –, el gasto relativo en las filiales brasileñas de origen estadounidense creció de 0,56 a 0,8%<sup>79</sup>, mientras que el de las argentinas cayó de 0,3 a 0,2%.

Esta evidencia cuantitativa se refuerza con otras de naturaleza cualitativa. Por ejemplo, como ya vimos antes, se han reportado casos, aunque aislados, de filiales brasileñas asumiendo responsabilidades globales en I+D en algunos sectores (si bien la mayor parte de la I+D realizada por dichas filiales sigue siendo esencialmente adaptativa), cosa que no parece haber ocurrido en otros países de la región. Asimismo, un *survey* reciente de la UNCTAD a un conjunto de grandes ET muestra que Brasil ocupa el puesto 12 en cuanto a localizaciones extranjeras para desarrollar actividades de I+D, mientras que Argentina apenas fue mencionada en un caso<sup>80</sup> (UNCTAD, 2005c)<sup>81</sup>.

Estos datos parecerían sugerir que, dentro del MERCOSUR, las filiales brasileñas claramente tienen el rol más relevante en materia de responsabilidades en el área de I+D, tanto sea a nivel regional como internacional. Por un lado, esto podría deberse al hecho de que el despliegue de estrategias *efficiency seeking* en MERCOSUR pudo haber llevado al abandono de ciertas actividades innovativas de carácter adaptativo que se realizaban en las filiales argentinas a favor de sus brasileñas<sup>82</sup>.

Por otro, cabe recordar que Brasil ha atraído más IED hacia sectores *high tech*, en donde el gasto en I+D tiende a ser mayor que el promedio, que los otros socios en MERCOSUR. A su vez, como vimos antes, existieron regulaciones que impusieron que las ET que invierten en Brasil en sectores como electrónica y computación deban invertir un determinado *quantum* de sus ventas en actividades de I+D. Por último, cabe citar consideraciones vinculadas al tamaño de mercado y otros factores estructurales que también podrían ayudar a entender las diferencias a favor de Brasil.

79 El grueso de esa I+D se realiza en los sectores de automóviles, química, maquinaria y equipos de computación y electrónica.

80 En contraposición, Brasil apenas fue mencionada por una ET como sede para desarrollar actividades de I+D conjuntamente con organizaciones o empresas locales (lo mismo ocurrió en el caso argentino).

81 En algunos trabajos previos se argumentaba que la masiva llegada de IED no había tenido un impacto positivo sobre la I+D realizada en Brasil, e incluso había implicado la desarticulación de esfuerzos previamente realizados a nivel local (ver, por ejemplo, Cassiolato *et al.*, 2001). En UNCTAD (2005a), se señala que en algunas industrias (como la automotriz) efectivamente habían ocurrido esos recortes, pero que fueron revertidos en años recientes debido a la pérdida de *market share* de las empresas respectivas.

82 Este sería el caso, por ejemplo, de la industria automotriz (Kosacoff y Porta, 1997).



## 5. Crecimiento

En los últimos años se ha producido un extenso debate acerca de las relaciones entre IED y crecimiento. Algunos trabajos han mostrado que la IED es un factor causal del crecimiento en los países en desarrollo, en particular cuando en los países receptores se alcanzan ciertos umbrales mínimos de capital humano y/o apertura (Borensztein *et al.*, 1998; Blonigen y Wang, 2005; Zhan, 2001).

En contraste, un trabajo de Carkovic y Levine (2005), empleando nuevas técnicas econométricas, no halla evidencia de impactos positivos de la IED en el crecimiento. En la misma dirección van los trabajos de Calderón *et al.* (2004) –al igual que el de Carkovic y Levine, este trabajo cubre tanto países desarrollados como en desarrollo–, quienes encuentran que la relación causal va desde el crecimiento a la IED, y Mencinger (2003), quien estudiando las economías en transición del Este Europeo llega a la conclusión de que la IED tuvo un impacto negativo sobre el crecimiento –el autor lo atribuye al predominio de las F&A dentro de la IED arriba-da a la región–.

En tanto, otros trabajos muestran evidencia más heterogénea. Por ejemplo, Chowdhury y Mavrotas (2005) encuentran que la IED y el crecimiento se determinan mutuamente en los casos de Tailandia y Malasia, pero que en Chile la relación va del crecimiento a la IED. En tanto, Cuadros *et al.* (2004), trabajando con varios países de América Latina, comprueban un impacto positivo de la IED sobre el crecimiento sólo en el caso de México. Basu *et al.* (2003) concluyen que en economías abiertas la IED y el crecimiento se retroalimentan, pero que en economías cerradas la relación es unilateral, del crecimiento a la IED. Choe (2003), en tanto, también halla evidencia de una relación bidireccional entre IED y crecimiento, pero señala que los efectos más fuertes van del segundo a la primera.

¿Qué dice la evidencia disponible al respecto en el caso del MERCOSUR? Un trabajo de Bittencourt *et al.* (2006c) explora esta cuestión a través de dos metodologías: un análisis de las relaciones de integración y causalidad entre las series de IED, inversión y PBI para los países del MERCOSUR y el uso de un modelo de crecimiento con paneles de países (que son las metodologías usadas en los estudios antes mencionados). En ninguno de los dos casos se encuentra evidencia de que la IED genere crecimiento.

Explorando la dinámica de las relaciones entre las series mencionadas para el período 1950-2004, los autores encuentran que en ninguno de los países del MERCOSUR puede afirmarse que la IED haya contribuido al crecimiento del PBI, aunque la relación inversa se comprueba para Uruguay y, débilmente, para la Argentina. En tanto, sólo en Uruguay habría una relación positiva tanto entre IED e inversión doméstica como en el sentido inverso.

En tanto, con un panel para el período 1970-2004 integrado por los cuatro países del MERCOSUR Bittencourt *et al.* (2006c) encuentran efectos positivos sobre el crecimiento por parte de variables representativas de la acumulación de

capital físico y humano, así como de la tasa de crecimiento del período previo, pero la IED no resultó una variable explicativa de significación. En resumen, la IED no parece haber tenido efectos positivos (aunque tampoco negativos) sobre el crecimiento de los países del MERCOSUR en las últimas décadas.



## CAPITULO IV

# CONCLUSIONES, AGENDA DE INVESTIGACIÓN Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El análisis precedente sugiere que los impactos macroeconómicos de la IED no han sido significativos, ya que su efecto sobre el crecimiento del PBI no fue positivo ni negativo. Esto no sorprende a la luz del hecho de que muchos de los estudios más recientes realizados sobre el tema por diversos autores apuntan en la misma dirección.

En contraste, los impactos microeconómicos de la IED parecen haber sido mucho más fuertes, aunque con signos heterogéneos. En el caso del comercio, los estudios más recientes realizados en el marco de la Red MERCOSUR nos han llevado a modificar algunas de las conclusiones a las que habíamos llegado con la información disponible hasta fines de los noventa (Chudnovsky, 2001; Chudnovsky y López, 2002a).

En dichos estudios se señalaba que las firmas extranjeras tenían una mayor propensión a importar que las locales, en tanto que, salvo en Argentina, no se encontraba similar evidencia en materia exportadora. Esta conclusión ahora es modificada, ya que en los tres países se halla evidencia de que las filiales de ET están más integradas comercialmente que las firmas nacionales tanto por el lado de las importaciones como por el de las exportaciones. Este nuevo hallazgo podría explicarse a partir del hecho de que en las filiales se produjo un proceso de aprendizaje y mejoras de eficiencia resultante de los esfuerzos destinados a adaptar su operatoria a las nuevas condiciones del entorno local e internacional, lo cual les permitió gradualmente incrementar su capacidad exportadora.

En contraste, otra de las conclusiones que surgían de nuestros estudios previos, vinculada a las características asimétricas de la inserción internacional de las filiales de las ET en las corrientes de comercio intra-corporativas, recibe nueva confirmación a partir de los estudios más recientes. En particular, para el caso de Brasil se ha mostrado que las filiales de ET provenientes de países desarrollados tienden a importar preferentemente desde sus países de origen –mientras que no muestran similar propensión en el área de las exportaciones–, a la vez que el contenido tecnológico de dichas importaciones es superior al de las importaciones que realizan desde otras regiones.

Considerando que el grueso del comercio de las filiales de ET es de tipo intra-firma, y teniendo en cuenta hallazgos reportados en nuestros estudios previos sobre el tema, podemos concluir que, en al menos una parte importante de las firmas extranjeras con operaciones en la región, predomina una suerte de “división del trabajo” intra-corporativa basada en los siguientes lineamientos.

El contenido tecnológico de las exportaciones de las filiales es inferior al correspondiente a sus importaciones, y el grueso de aquellas se realiza hacia países en desarrollo —con preponderancia de América Latina—, sin que se aprovechen las posibilidades que podrían abrirse para las filiales en los mercados de origen de sus respectivas casas matrices. En contraste, las filiales tienden a abastecerse predominantemente desde sus países de origen, en particular para aquellos bienes de mayor intensidad tecnológica.

Por otro lado, en la fase más reciente de estudios sobre el tema abordamos una cuestión crucial, que ha sido examinada por una vasta literatura en distintos países: los derrames de la IED sobre las empresas nacionales. Las conclusiones que surgen pintan un panorama heterogéneo. La evidencia más sólida parece estar por el lado de los derrames de productividad entre filiales de ET y firmas nacionales proveedoras de aquellas. Estas últimas, en efecto, parecen haber mejorado su productividad a consecuencia de la presencia de las ET, lo cual incluso puede ser resultado de esfuerzos concientes de parte de las filiales para ayudar a sus proveedores a incrementar sus niveles de eficiencia.

En contraste, los derrames horizontales de productividad —esto es, entre firmas competidoras en una misma rama—, parecen depender de una serie de características de las firmas locales y los mercados en donde se desenvuelven. En general, no hubo evidencias de derrames horizontales positivos ni negativos, aunque al desagregar el segmento de firmas nacionales según distintas clasificaciones, surgen impactos diferenciales. Así, en Argentina las firmas con mayor capacidad de absorción se beneficiaron de la presencia de las ET, en tanto que en Brasil ocurrió lo propio con las empresas nacionales con mayor brecha de productividad *vis a vis* las ET. Mientras que en el primer caso la hipótesis detrás del mencionado hallazgo remite al hecho de que las mayores capacidades de absorción facilitan la transferencia de conocimiento desde las filiales de ET hacia las firmas locales, en el segundo la explicación pasaría por el efecto que se produciría al llegar masivamente la IED a un país en busca de aprovechar su mercado doméstico y desplazar a aquellas firmas locales que compiten directamente con las filiales extranjeras en los mismos mercados.

Por otra parte, no encontramos evidencia de derrames sobre la actividad exportadora de las firmas nacionales derivados de la presencia de filiales de ET, salvo en el caso de Brasil, donde dichos derrames parecen haber existido pero con magnitudes muy pequeñas y signos heterogéneos —beneficiando en general a las firmas locales con mayor productividad y perjudicando a las de menor productividad—.

A la vez, también en Brasil, hay evidencia de derrames positivos de la presencia extranjera sobre los gastos en I+D de las firmas locales. Curiosamente, esto se da aún cuando en dicho país las filiales gastan menos en I+D que las empresas nacionales. Esto, sin embargo, no les impide ser más innovadoras —en otras palabras, en Brasil (así como en Argentina) las ET tienen más probabilidades de lanzar innovaciones al mercado que las firmas locales—, lo cual se explica por la disponi-

bilidad de conocimiento al interior de la corporación, el cual puede ser aprovechado, a bajo costo, por las filiales.

¿Cómo interpretar este conjunto de hallazgos? Claramente, no sugieren que la IED sea una panacea para el crecimiento ni para mejorar generalizadamente el desempeño empresarial en los países receptores, tal como tendían a suponer, explícita o implícitamente, los sostenedores del llamado “Consenso de Washington”, que inspiró la ola de reformas de los noventa. Sin embargo, tampoco avalan la actual percepción mayoritariamente negativa hacia la IED que se ha extendido en los últimos años en varios países de la región —resultante esencialmente de los problemas ocurridos con los procesos de privatización en muchos casos—, y son ciertamente algo más positivos que aquellos que reportábamos en nuestros propios estudios previos.

Más aún, de la evidencia disponible surge que los impactos de la IED en los países del MERCOSUR no han sido necesariamente homogéneos. Brasil parece ser el más beneficiado en ese sentido, ya que allí: i) tienden a centralizarse funciones clave para la corporación tanto a nivel regional como incluso, en un puñado de casos, global (*headquarters* regionales, I+D, etc.); ii) se radica el grueso de la IED *high tech* arribada al MERCOSUR; iii) el contenido tecnológico de las exportaciones de las ET es mayor. Estas tendencias son resultado de una combinación de factores estructurales (el mayor tamaño de la economía brasileña, su superior desarrollo industrial) y de política pública (existencia de regímenes que incentivan a las ET a desarrollar actividades de I+D en Brasil y atraen inversiones a sectores de alta tecnología).

En este escenario, ¿cuál es la agenda de aquí a futuro, tanto en materia de investigación como de formulación de políticas públicas? El primer punto a considerar es que, aún tras las crisis cambiarias de Argentina y Uruguay, el surgimiento de fuertes conflictos con inversores extranjeros en el área de privatizaciones en el primer país, y la caída de la IED a nivel global tras el 2001, los flujos de inversión recibidos por la región siguen siendo altos en la comparación histórica. Asimismo, más allá de que el proceso de “desnacionalización” de las respectivas cúpulas empresarias parece haberse desacelerado en los últimos años, las filiales de ET siguen teniendo un peso muy elevado en las economías de la región.

De aquí surge que tanto la agenda de investigación como la de las políticas públicas se vinculan no sólo con la pregunta de qué hacer con el stock de IED ya existente en la región, sino también con las estrategias frente a los inversores extranjeros que siguen atraídos por las posibilidades que ofrece el MERCOSUR.

Yendo a la agenda de investigación, la principal cuestión que merece estudios profundos a medida que se disponga de datos y transcurra más tiempo, es en qué medida las devaluaciones ocurridas en los países del MERCOSUR han contribuido a cambiar los comportamientos y estrategias de las filiales de ET, en particular, pero no únicamente, en el campo del comercio exterior —donde alguna información preliminar parecería sugerir que se produjo un incremento en la propensión a exportar de las ET en los últimos años, así como una intensificación de las estrategias *efficiency-seeking* en ciertos sectores—. A su vez, resulta importante analizar qué ha

ocurrido en materia de efectos derrame tras las mencionadas devaluaciones, esto es, si los efectos indirectos de la IED son distintos ahora que en los noventa.

En segundo lugar, parece relevante preguntarse por los factores que pueden explicar la mayor atractividad de Brasil no sólo para la IED en general, sino en particular para las inversiones en sectores de alta tecnología y para la radicación de funciones estratégicas para las respectivas corporaciones, en la búsqueda de determinar cuáles de los elementos mencionados anteriormente para explicar tal atractividad han sido realmente importantes en la práctica.

En tercer lugar, dada la evidencia heterogénea en materia de derrames (o efectos “indirectos”) derivados de la presencia de la IED sobre las firmas locales, cabría explorar más en futuros estudios –tanto econométricos como de caso– acerca de los factores (tanto micro como meso y macroeconómicos) que influyen sobre el signo y magnitud de dichos efectos, así como, tema muy poco (o nada) trabajado en la literatura recibida, sobre los canales concretos de transmisión de esos derrames.

En el plano de las políticas, es interesante señalar que, a diferencia de lo que ocurría en los años noventa, donde las políticas para promover la competitividad y la innovación habían sido relegadas a un plano secundario (o se suponía que se identificaban con las reformas estructurales de aquella década), en años recientes se observa un saludable retorno de la discusión acerca de si dicho tipo de instrumentos tiene un lugar en la agenda de los países en desarrollo.

Así, al presente, tanto en los organismos multilaterales de crédito como en el ámbito académico, hay mayor receptividad para ideas en pro de políticas específicas que intenten atacar las fallas de mercado y coordinación que pueden ser obstáculos para los procesos de desarrollo económico. De lo que se trata ahora no es tanto de argumentar a favor de este tipo de políticas en función de la teoría económica y de la experiencia extra regional, sino más bien diseñar los marcos institucionales adecuados para diagnosticar los problemas específicos que enfrentan las firmas para mejorar su competitividad en una realidad cambiante, tomar iniciativas de política en los distintos ámbitos detectados como problemáticos y evaluar su efectividad<sup>83</sup>.

De lo expuesto en este trabajo surgen una serie de temas en los cuales se pueden desarrollar acciones de política que podrían mejorar el impacto, tanto directo como indirecto, de la IED en los países receptores del MERCOSUR, incluyendo: i) el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las firmas locales, en particular las PyMEs, lo cual les permitirá captar mayores derrames de la presencia extranjera; ii) la profundización de las políticas de incentivo al desarrollo de actividades de I+D, tanto para las ET como para las empresas de capital nacional; iii) el establecimiento de negociaciones tendientes a que las ET radiquen en sus filiales del MERCOSUR actividades de mayor contenido estratégico para las respectivas

---

83 La creación de la Agencia para el Desarrollo Industrial en Brasil y el lanzamiento de los foros sectoriales de competitividad en Argentina pueden ser ejemplos de marcos institucionales apropiados para tales tareas.

corporaciones y les adjudiquen responsabilidades, por ejemplo, en materia de desarrollo de “productos globales” que puedan ser exportados a todo el mundo; iv) el estímulo a los esquemas de desarrollo de proveedores, de donde pueden surgir importantes derrames verticales para las firmas locales; v) la promoción de diversas formas de integración de las firmas locales en las cadenas de valor lideradas por las ET, incluyendo *outsourcing*, alianzas y otras modalidades que se han ido difundiendo a nivel mundial pero que han tenido escaso desarrollo en los países del MERCOSUR.

Pero el espacio para el desarrollo de políticas en estas áreas no puede ser exclusivamente nacional. Como mínimo, es imprescindible coordinar acciones, evitando el tipo de competencia de suma cero que puede ocurrir cuando la disponibilidad de determinados instrumentos o incentivos en un país simplemente relocaliza actividades o inversiones destinados al MERCOSUR, con lo cual una región y/o país “gana” a expensas de otros.

Esta no es una tarea sencilla, sin embargo. Por ejemplo, una mayor transparencia y una eventual armonización de los incentivos a la inversión que se conceden a nivel nacional y subnacional dentro del MERCOSUR sigue siendo un objetivo prioritario, pero en la práctica los grupos de trabajo creados para estudiar el tema han tenido muy escasos avances, lo cual implica que hace falta voluntad política para salir del *impasse* en la materia.

Asimismo, en los últimos años la resolución de los conflictos intrabloque ha ido más por el lado de la adopción de instrumentos “defensivos”, o sea diversas formas de restricción al comercio intraregional, que por la creación de políticas comunes. En este sentido, la activación de los foros regionales de competitividad podría ser una vía para comenzar a encarar seriamente el diseño de instrumentos que tiendan a fortalecer las cadenas de valor a nivel MERCOSUR. En este sentido, la participación de las filiales de ET que operan en la región podría jugar un papel clave.

Otras áreas relacionadas con la IED en donde hay espacio para la cooperación son las de defensa de la competencia –en muchos mercados es muy difícil analizar posibles casos de conductas anti-competitivas solamente a escala nacional– y en materia de promoción de la inversión, incluyendo las agencias que están operando en cada país en dicha área.

Finalmente, queda el tema de la agenda de negociaciones internacionales. Si nos centramos en el campo de la inversión extranjera, al presente existe una situación altamente asimétrica dentro del MERCOSUR, ya que hay países que han firmado numerosos tratados bilaterales de inversión –no siempre midiendo sus posibles consecuencias negativas, como se advierte en el caso argentino– y otros, como Brasil, que no han ratificado ninguno. Esto amerita crear posiciones comunes frente a negociaciones con terceras partes –como la Unión Europea o Estados Unidos en el ALCA–, dado que el tema inversiones seguramente formará parte de la agenda en dichos casos. En este sentido, sería necesario aprovechar el hecho de que al presente se están revisando los formatos de los TBIs a la luz de algunas malas

experiencias pasadas, buscando un mayor equilibrio entre los intereses de los países y los de las empresas.

Para concluir, queremos enfatizar que la evidencia empírica muestra que la IED no es un fenómeno positivo ni negativo *per se*, sino que su impacto depende fundamentalmente de las condiciones y políticas vigentes en los países receptores. En consecuencia, el diseño de políticas en la materia no debe fundarse en posiciones incondicional (e ideológicamente) amigables u hostiles hacia la IED, sino en la búsqueda de aprovechar los resultados de las experiencias pasadas de modo de diseñar instrumentos y estrategias tendientes a maximizar su contribución al proceso de desarrollo económico en los países del MERCOSUR y evitar sus posibles consecuencias negativas.



# 4



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aitken, B. y A. Harrison (1999): Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela, en *American Economic Review*, Vol. 89, pp. 605-618.

Aitken, B., G. Hanson y A. Harrison (1997): Spillovers Foreign Investment, and Export Behavior, en *Journal of International Economics*, No. 43, pp. 103-32.

Alvarez, R. (2005): Explaining Export Success in a Developing Country: Firm Characteristics and Spillover Effects, UCLA Anderson School of Management, Working Paper.

Amsden, A., T. Tschang, y A. Goto (2001): Do Foreign Companies Conduct R&D in Developing Countries?, Working Paper No. 14, ADB Institute.

Arora, A., A. Gambardella y S. Torrisi (2001): In the Footsteps of Silicon Valley? Indian and Irish Software in the International Division of Labour, Stanford Institute For Economic Policy Research, Discussion Paper N° 00-41.

Barba Navaretti, G. y A. J. Venables (2004): *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton University Press.

Barrios, S., H. Görg y E. Strobl (2003): Explaining Firms' Export Behaviour: R&D, Spillovers and the Destination Market?, en *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 65, No. 4, pp. 475-96.

Basu, P., C. Chakraborty y D. Reagle (2003): Liberalization, FDI, and Growth in Developing Countries: A Panel Cointegration Approach, en *Economic Inquiry*, Vol. 41, No. 3, pp. 510-516.

Bittencourt, G. y R. Domingo (2001): El caso uruguayo, en D. Chudnovsky (coord.): *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Siglo XXI, Madrid.

Bittencourt, G. y R. Domingo (2006): Efectos de los derrames de las empresas transnacionales en la industria manufacturera uruguaya (1990-2000), en M. Laplane (coord.): *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Siglo XXI Editora Iberoamericana, Buenos Aires.

Bittencourt, G., R. Domingo y N. Reig (2006a): Integración regional e inversión extranjera directa: el posible impacto de los acuerdos ALCA y UE-MERCOSUR sobre los flujos de

IED a los países del MERCOSUR: ganadores y perdedores, Documento de Trabajo No. 02/06, dECON-FCS/UDELAR, Montevideo.

Bittencourt, G., R. Domingo y N. Reig (2006b): Efectos de derrame de las ET sobre el comercio exterior de la industria manufacturera uruguaya 1990-2000, mimeo, dECON-FCS/UDELAR, Montevideo.

Bittencourt, G., R. Domingo, N. Reig y G. Sanromán (2006c): IED y crecimiento económico de largo plazo en el MERCOSUR, mimeo, dECON-FCS/UDELAR, Montevideo.

Blalock, G. y P. Gertler (2005): "Foreign Direct Investment and Externalities: The Case for Public Intervention", en T. Moran, E. Graham y M. Blomström (eds.): *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics, Washington D.C.

Blomström, M. y A. Kokko (1996): Multinational Corporations and Spillovers, Working Paper Series in Economics and Finance No. 99, Stockholm School of Economics.

Blonigen, B. y M. Wang (2005): "Inappropriate Pooling of Wealthy and Poor Countries in Empirical FDI Studies," en T. Moran, E. Graham y M. Blomström (eds.): *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics, Washington D.C.

Böhe, D. y P. Zawislak (2003): Strategic Competences and the Evolution of R&D Responsibilities: Case Study Evidence on Brazilian Subsidiaries of Multinational Companies, mimeo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), School of Management.

Borenztein, E., J. De Gregorio y J. W. Lee (1998): How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?, en *Journal of International Economics*, 45, pp. 115-35.

Bouzas, R. y D. Chudnovsky (2004): Foreign Direct Investment and Sustainable Development: The Recent Argentine Experience, Documento de Trabajo N° 47, Departamento de Administración, Universidad de San Andrés.

Calderón, C, N. Loayza y L. Servén (2004): Greenfield Foreign Direct Investment and Mergers and Acquisitions - Feedback and Macroeconomic Effects, Policy Research Working Paper Series 3192, World Bank, Washington, D.C.

Carkovic, M. y Levine, R. (2005): "Does Foreign Direct Investment Accelerate Economic Growth?", en T. Moran, E. Graham y M. Blomström (eds) *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics, Washington D.C.

Carneiro Dias, A. V. y S. Ribeiro Galina (2000): Global Product Development: Some Case Studies in the Brazilian Automotive and Telecommunication Industries, preparado para la 4th International Conference on Technology Policy and Innovation, Curitiba.

Cassiolato, J, H. Lastres, M. Szapiro y M. A. Vargas (2001): Local Systems of Innovation in Brazil, Development and Transnational Corporations: a Preliminary Assessment based on Empirical Results of a Research Project, preparado para la Nelson and Winter Conference, DRUID, Aalborg, junio.

CEPAL (2005): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. 2004*, CEPAL, Santiago de Chile.

Choe, J. (2003): Do Foreign Direct Investment and Gross Domestic Investment Promote Economic Growth?, en *Review of Development Economics*, Vol. 7, No.1, pp. 44-57.

Chowdhury, A. y G. Mavrotas (2005): FDI and Growth: A Causal Relationship, Research Paper No. 25, World Institute for Development Economics Research –WIDER-, United Nations University.

Christiansen, H., C. Oman y A. Charlton (2003): Incentives-based Competition for Foreign Direct Investment: The Case of Brazil, Working Papers on International Investment Number 2003/1, OECD, París.

Chuang, Y. y C. M. Lin (1999): Foreign Direct Investment, R&D and Spillovers Efficiency: Evidence from Taiwan's Manufacturing Firms, en *The Journal of Development Studies*, Vol. 35, No. 4, pp. 117-27.

Chudnovsky, D. (org.) (1999): *Investimentos externos no Mercosul*, UNICAMP, Papirus, San Pablo.

Chudnovsky, D. (coord.) (2001): *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Siglo XXI, Madrid.

Chudnovsky, D., S. Galiani y A. López (2005): Impact of Foreign Direct Investment on Employment, Wages, Trade, Environment and Innovation: A Study of Argentina 1992-2001, Progress Report, Global Development Network.

Chudnovsky, D. y A. López (2001a): “La inversión extranjera directa en el MERCOSUR. Un análisis comparativo”, en D. Chudnovsky (coord): *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Siglo XXI, Madrid.

Chudnovsky, D. y A. López (2001b): “Las políticas de promoción de inversiones extranjeras en el MERCOSUR”, en D. Chudnovsky y J. M. Fanelli (comp.): *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década*, Siglo XXI, Madrid.

Chudnovsky, D. y A. López (2001c): *La transnacionalización de la economía argentina*, Eudeba, Buenos Aires.

Chudnovsky, D. y A. López (2002a): Integración regional e inversión extranjera directa. El caso del MERCOSUR, Serie REDINT, INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C.

Chudnovsky, D. y A. López (2002b): «Policy Competition for FDI: the Global and Regional Dimensions», en colaboración en D. Tussie (ed.): *Trade Negotiations in Latin America: Problems and Prospects*, Palgrave.

Chudnovsky, D., A. López y G. Pupato (2006a): Innovation and Productivity in Developing Countries: A Study of Argentine Manufacturing Firms' Behavior, en *Research Policy*, Vol. 35, N° 2, pp. 181-342, Marzo.

Chudnovsky, D., A. López y G. Rossi (2006b): “Derrames de la inversión extranjera directa, políticas públicas y capacidades de absorción de las firmas nacionales del sector manufacturero argentino (1992-2001)”, en M. Laplane (coord.): *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Siglo XXI Editora Iberoamericana, Buenos Aires.

Cuadros, A., V. Orts y M. Alguacil (2004): Openness and Growth: Re-Examining Foreign Direct Investment, Trade and Output Linkages in Latin America, en *The Journal of Development Studies*, Vol. 40, N° 4.

De Negri, F. (2003): Desempenho comercial das empresas estrangeiras no Brasil na década de 90, Tesis de Doctorado, Campinas, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).

Dias de Araujo, R. (2005): “Esforços tecnológicos das firmas transnacionais e domésticas”, en J. A. De Negri y M. Salerno: *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*, IPEA, Brasília.

Dunning, J. (1988): *Explaining International Production*, Unwin Hyman, Londres.

Dunning, J. (1993): *Multinational Enterprises and the Global Economy*, University of Reading, Adison Wesley.

Dunning, J. (1994a): Re-evaluating the Benefits of Foreign Direct Investment, en *Transnational Corporations*, Vol. 3, No. 1, pp. 23-52.

Dunning, J. (1994b): Globalization, Economic Restructuring and Development, Discussion Papers in International Investment and Business Studies No. 187, University of Reading.

Dussel Peters, E. (2003): Ser maquila o no ser maquila, ¿es esa la pregunta? Una reflexión, en *Comercio Exterior*, Vol. 53(4), pp. 328-336.

Erdilek, A. (2005), “R&D Activities of Foreign and National Establishments in Turkish Manufacturing”, en T. Moran, E. Graham y M. Blomström (eds.): *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics, Washington D.C.

Feinberg, S. (2000): Do World Product Mandates Really Matter?, en *Journal of International Business Studies*, 31, 1, pp. 155-167.

Friedman, T. (2006): *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Editorial Martínez Roca, Barcelona.

Gerchunoff, P., E. Greco y D. Bondarevsky (2003): Comienzos diversos, distintas trayectorias y final abierto: más de una década de privatizaciones en Argentina, 1990–2002, Serie Gestión Pública, ILPES, ECLAC, Santiago.

Gorg, H. y D. Greenaway (2004): Much Ado about Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment, en *The World Bank Research Observer*, Vol. 19, No.2, pp. 171-197.

Greenaway, D., N. Sousa y K. Wakelin (2004): Do Domestic Firms Learn to Export from Multinationals?, en *European Journal of Political Economy*, Vol. 20, pp. 1027-44.

Helpman, E. (1984): A Simple Theory of Trade with Multinational Corporations, en *Journal of Political Economy*, Vol. 92, 451-71.

Helpman E. y P. Krugman (1985): *Market Structure and International Trade*, MIT Press, Cambridge.

Hiratuka, C. y F. De Negri (2004): Influencia del origen del capital sobre los patrones del comercio exterior brasileño, en *Revista de la CEPAL*, N° 82, Abril.

Hiratuka, C. y R. Dias de Araujo (2006): Influencia da presença de firmas transnacionais sobre as exportações das firmas domésticas, mimeo, NEIT-UNICAMP.

Hiratuka, C. y R. Sabatini (2006): Avaliação das mudanças recentes na cúpula empresarial no MERCOSUR, mimeo, NEIT-UNICAMP.

INDEC-SECYT (1998): Encuesta sobre la conducta tecnológica de las empresas industriales argentinas, Serie Estudios No. 31, Buenos Aires.

INDEC-SECYT-CEPAL (2003): Segunda encuesta nacional de innovación y conducta tecnológica de las empresas argentinas, Serie Estudios No. 38, Buenos Aires.

Javorcik, B.S. (2004): Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Foreign Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages, en *American Economic Review*, Vol. 94, No. 3, pp. 605-27.

Jefferson, G., B. Huamao, G. Xiaojing y Y. Xiaoyun (2002): R&D Performance in Chinese Industry, mimeo.

Kneller, R. y M. Pisu (2004): Export Oriented FDI in the UK, en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20, No. 3, pp. 424-439.

Kokko, A., M. Zejan y R. Tansini (2001): Trade Regimes and Spillover Effects of FDI: Evidence from Uruguay, en *Weltwirtschaftliches Archiv*, Vol. 137, pp. 124-49.

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.

Kugler, M. (2000): The Diffusion of Externalities from Foreign Direct Investment: Theory Ahead of Measurement, Discussion Papers in Economics and Econometrics, University of Southampton.

Kumar, N. y A. Aggarwal (2000): "Liberalization, Outward Orientation and In-house R&D Activity of Multinational and Local Firms: A Quantitative Exploration for Indian Manufacturing", en S. Tendulkar, A. Mitra, K. Narayanan y D. Kusum Das (eds.): *India: Industrialization in a Reforming Economy*, Academic Foundation.

Laplane, M. (coord.) (2006): *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Siglo XXI Editora Iberoamericana, Buenos Aires.

Laplane, M., J. Padovani Gonçalves y R. Dias de Araújo (2006): “Efeitos de transbordamento de empresas estrangeiras na indústria brasileira (1997-2000), en M. Laplane (coord.): *El desarrollo industrial del MERCOSUR: ¿qué impacto han tenido las empresas extranjeras?*, Siglo XXI Editora Iberoamericana, Buenos Aires.

Lederman, D. y W. Maloney (2003): R&D and Development, World Bank Policy Research Working Paper Series N° 3024, Washington D.C.

Levy Yeyati E., E. Stein y C. Daude (2003): Regional Integration and the Location of FDI, Inter-American Development Bank, Research Department Working Paper 492, Washington D.C.

Lipsey, R. y F. Sjöholm (2005): “The Impact of Inward FDI on Host Countries: Why such Different Answers?” en T. Moran, E. Graham y M. Blomström (eds.): *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics, Washington D.C.

López, A. y E. Orlicki (2005): Regional Integration and Foreign Direct Investment: the Potential Impact of the FTAA and the EU-MERCOSUR Agreement on FDI Flows into MERCOSUR Countries, presentado en la XXXX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, La Plata, 16-18 Noviembre.

Marín, A. y M. Bell (2005): The Local/Global Integration of MNC Subsidiaries, Their Technological Behaviour and FDI-Related Spillovers: Argentina in the late 1990s”, presentado en Globalics Africa 2005: Innovation Systems Promoting Economic Growth, Social Cohesion and Good Governance, Pretoria, Octubre-Noviembre.

Markusen J. (1995): The Boundaries of Multinational Firms and the Theory of International Trade, en Journal of Economic Perspectives, 9, N° 2, 169-189.

Markusen J. y A. Venables (1998): Multinational Firms and the New Trade Theory, en Journal of International Economics, 46, 183-203.

Mencinger, J. (2003): Does Foreign Direct Investment Always Enhance Economic Growth?, en Kyklos, Vol. 56, No. 4, pp. 491-508.

Moran, T. (2001): *Parental Supervision: The New Paradigm for Foreign Direct Investment and Development*, Institute for International Economics, Washington D.C.

Moran, T. (2005): “How Does FDI Affect Host Country Development? Using Industry Case Studies to Make Reliable Generalizations”, en T. Moran, E. Graham y M. Blomström (eds.): *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics, Washington D.C.

Moran, T., E. Graham y M. Blomström (eds.) (2005): *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Institute for International Economics, Washington D.C.

Motta Veiga, P. (2004): Foreign Direct Investment in Brazil: Regulation, Flows and Contribution to Development, Country Study Report, Southern Agenda on Investment, International Institute for Sustainable Development.

Motta Veiga, P. y R. Iglesias (1997): Policy Competition and Foreign Direct Investment in Brazil, mimeo, OECD.

Mytelka, L. (2002): "Locational Tournaments, Strategic Partnerships and the State", en M. Gertler y D. Wolfe (eds.): *Innovation and Social Learning: Institutional Adaptation in an Era of Technological Change*, Palgrave, Basingstoke.

Narula, R. y J. Hagedoorn (1999): Innovating through Strategic Alliances: Moving towards International Partnerships and Contractual Agreements, en *Technovation*, Vol. 19, No. 5, pp. 283-294.

Oman, C. (2000): *Policy Competition and Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI*, OECD Publishing, París.

Pinheiro, A. y M. Moreira (2000): The Profile of Brazil Manufacturing Exporters in the Nineties: What are the Main Policy Issues?, Working Paper No. 80, Banco do Desenvolvimento de todos os Brasileiros (BNDES).

Quadros, R., A. Furtado, R. Bernardes y E. Franco (1999): Technological Innovation in Brazilian Industry: an Assessment Based on the Sao Paulo Innovation Survey, preparado para la 3rd International Conference on Technology Policy and Innovation, Austin.

Rodrik, D. (1999): *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council, Policy Essay No 24, Washington D.C.

Roper, S. y J. Love (2001): The Determinants of Export Performance: Panel Data Evidence for Irish Manufacturing Plants, Working Paper No. 69, Northern Ireland Economic Research Centre (NIERC).

Srholec, M. (2005): Innovation Activities of Foreign Affiliates in the Czech Republic, presentado en la UNCTAD Expert Meeting on the Impact of FDI on Development, Ginebra, 24-26 Enero.

Stein, E., y C. Daude (2004): Longitude Matters: Time Zones and the Location of FDI, presentado en la Conferencia Regional Integration Network (RIN) 2004, Montevideo.

Tavares, J. A. y L. Tineo (1998): Harmonization of Competition Policies among MERCOSUR Countries, en Brooklyn Journal of International Law, Vol. 24, No. 2.

UNCTAD (1994): *World Investment Report 1994: Transnational Corporations, Employment and the Workplace*, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2002): *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2004): World Investment Report 2004: The Shift towards Services, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2005a): *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, United Nations, Nueva York.

UNCTAD (2005b): Recent Developments in International Investments Agreements, Research Note, Ginebra.

UNCTAD (2005c): UNCTAD Survey on the Internationalization of R&D: Current Patterns and Prospects on the Internationalization of R&D, Occasional Note, Ginebra.

Williamson, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, Nueva York.

World Trade Organization (WTO) (1996): *Trade and Foreign Direct Investment*, PRESS/57, Ginebra.

Zhan, K. (2001): Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth? Evidence from East Asia and Latin America, en Contemporary Economic Policy, Vol. 19, No. 2, pp. 175-185.







A 15 años de su creación (Tratado de Asunción de 1991), el MERCOSUR, como espacio de cooperación e integración sudamericano, está siendo objeto de un intenso escrutinio por parte de analistas locales e internacionales.

Este libro presenta un análisis sistemático sobre tres dimensiones básicas del MERCOSUR: aspectos comerciales, coordinación macroeconómica e inversiones extranjeras directas.

El carácter original de este libro es que presenta visiones regionales sobre los problemas regionales, producto del trabajo desarrollado en forma conjunta por economistas pertenecientes a los cuatro países del MERCOSUR a lo largo de los últimos años.

Si fuera cierto que algunos de los problemas más graves del proceso de integración regional se originan en la incapacidad para generar perspectivas "comunitarias" para enfrentar los problemas comunes del bloque, entonces este libro constituye ciertamente un aporte sustantivo a la consolidación y avance del MERCOSUR en los próximos años.

El Profesor Ramón Torrent (Universidad de Barcelona) nos propone una "Aproximación a la Anatomía del MERCOSUR Real" que permite ubicar las investigaciones de la Red-MERCOSUR en su adecuado contexto institucional y político.

Este libro pretende ser un aporte a los académicos, expertos, funcionarios gubernamentales y representantes de la sociedad civil del MERCOSUR para crear en el futuro una región más próspera e integrada.