

IED en el MERCOSUR: ganadores y perdedores en los acuerdos ALCA y UE-MERCOSUR

Gustavo Bittencourt, Rosario Domingo y Nicolás Reig Lorenzi¹

Versión de Tabaré Vera adaptada para la serie Ecos

La puesta en práctica de acuerdos de integración regional no sólo tiene impacto sobre los flujos de comercio sino también sobre los flujos de inversión extranjera directa (IED). En el caso de concretarse un acuerdo de integración entre el MERCOSUR y la UE o el ALCA, no todos los países del bloque recibirían el mismo impacto de la IED. Mientras Brasil sería el único claramente beneficiado y Uruguay se aproximaría a un probable ganador (recibiría flujos adicionales de IED), Argentina sería el más perjudicado y Paraguay un posible “perdedor”.

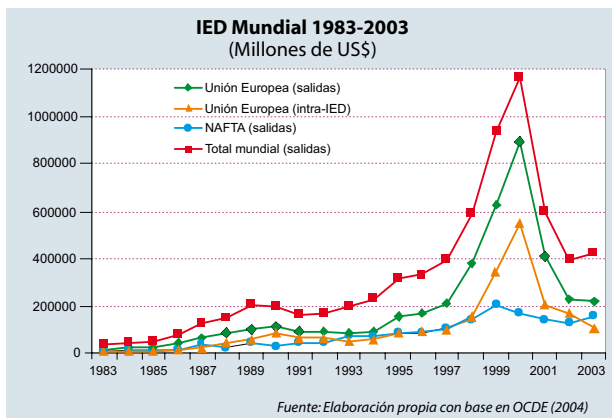
En lo que sigue se establecerán algunas conclusiones que se derivan de investigaciones aplicadas sobre el tema para el caso de los países del MERCOSUR.

Evolución de los flujos bilaterales de inversión extranjera directa

En el período 1983-2003, los flujos bilaterales de inversión extranjera directa (IED) en el mundo crecieron de manera sostenida. La tendencia global fue determinada por la evolución de la IED de la Unión Europea, dada su participación predominante en el total mundial. Las inversiones de la UE fueron responsables del fuerte aumento registrado entre 1997 y 2002 (la inversión bilateral mundial se triplicó) y de la posterior caída en 2002/2003. Esta evolución resultó, sin embargo, de un comportamiento asimétrico

respecto al destino de los flujos de inversión de la UE a países fuera del acuerdo (el monto total decreció) y a países miembro de la UE (el monto total se quintuplicó).

El aumento de los flujos de inversión fue consecuencia de la ola de fusiones y adquisiciones (F&A) transfronterizas, concentrada fundamentalmente entre las empresas de los países desarrollados. Las empresas transnacionales europeas realizaron casi el 70% de las compras de activos de otras firmas entre los años 1998 y 2000. Además, concentraron gran parte de las ventas. Los países del NAFTA también registraron un importante número de ventas. Esto confirma que existe un vínculo fuerte entre el crecimiento de los flujos bilaterales de IED entre los países de la UE y el aumento en las fusiones y adquisiciones a nivel mundial.



1. IED en el MERCOSUR: ganadores y perdedores en los acuerdos ALCA y UE-MERCOSUR. Gustavo Bittencourt, Rosario Domingo y Nicolás Reig Lorenzi Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UdelaR) gus@decon.edu.uy / rosario@decon.edu.uy / nicolas@decon.edu.uy

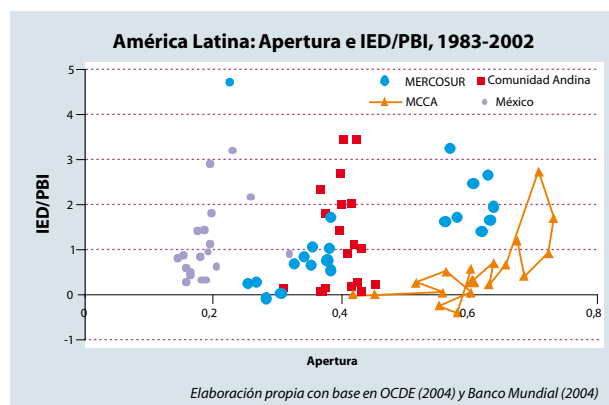
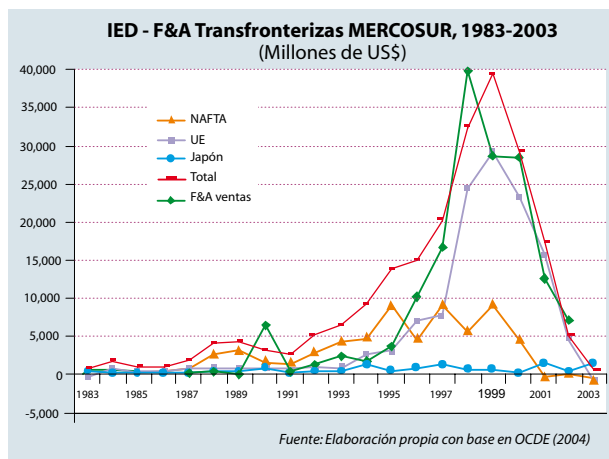
Los flujos bilaterales de inversión en los países del MERCOSUR siguieron una tendencia similar a la mundial en los 90s. A fines de la década, el monto recibido de IED se duplicó. El origen de esos flujos fue principalmente la UE, lo que se vincula parcialmente a la privatización de empresas públicas y a la ola mundial de F&A. Si bien el aumento de la IED en los países del MERCOSUR coincide en el tiempo con la creación del mercado ampliado, no parece originarse en el proceso de integración en sí, sino más bien seguir la tendencia observada internacionalmente.

IED y apertura comercial

Cuanto más abiertas son las economías que se integran, mayores son sus posibilidades de captación de inversión extranjera. Ello es especialmente cierto en el caso de inversiones provenientes de países desarrollados y dirigidas a países en desarrollo. Los países asiáticos, tanto los integrantes del ASEAN como China, Hong Kong y Corea, confirman esta afirmación, al igual que los países miembros del Mercado Común Centroamericano y México. En el caso del MERCOSUR sin embargo esta situación parece no ser tan evidente, al igual que en el caso de los países del Pacto Andino.

Efectos de los acuerdos de integración regional

En general puede afirmarse que los efectos de los acuerdos de integración regional sobre los flujos de IED en los países miembros pueden ser positivos o negativos. Ello depende de las características específicas de las economías que se integran, de la naturaleza del acuerdo, del tipo de IED predominante en esos países al momento de la integración (horizontal-vertical, orientada a la exportación o sustitutiva de importaciones) y de las políticas (macroeconómicas, comerciales y de inversión) adoptadas por los países antes y después del acuerdo. La dirección del impacto dependerá también de si los flujos de inversión provienen de países de la región o de fuera de la región: dado que los acuerdos regionales implican reducciones de las barreras arancelarias, las firmas pueden sustituir IED por exportaciones una vez que el acuerdo está vigente. En este caso, y cuando se trata de inversión horizontal - proveniente de empresas transnacionales que producen los mismos bienes y servicios en varios países - es de esperar que los flujos de IED disminuyan (de Souza y Lochard, 2004). Lo contrario es esperable si se trata de IED vertical - proveniente de empresas transnacionales que separan geográficamente las diferentes etapas de su cadena de producción - en un intento por reducir los costos totales y aumentar los flujos comerciales. En este caso, IED y comercio resultan complementarios (Blomström y Kokko, 1997). Por otra parte, los nuevos flujos de inversión pueden distribuirse desigualmente entre los países integrantes, de forma tal que no todos los países miembros ganarán IED a causa del proceso de integración. El fenómeno se registra, por ejemplo, cuando las empresas transnacionales concentran su producción en un único país desde el que proveen a los otros países miembros mediante el comercio (ya que el acuerdo elimina las barreras comerciales entre los países de la región). Estos mecanismos pueden actuar igualmente respecto a un país que ingresa al bloque con posterioridad (De Souza y Lochard, 2004).



2. Es por ello que el análisis para el MERCOSUR que aquí se resume fue realizado discriminando la información del período inmediato anterior a 1997, lapso que se considera "normal" en términos de tendencias mundiales.
 3. El principal motivo de expansión de la firma es el "acceso al mercado interno" (orientada hacia el mercado).
 4. Esta estrategia busca aprovechar las ventajas relativas respecto al costo de los factores entre países (orientada hacia los recursos).

En este esquema, ¿qué es lo que determina que un país gane o pierda IED al integrarse a un bloque regional?

...existe cierto consenso respecto a que características tales como la calidad de las instituciones y de la fuerza de trabajo; el régimen impositivo hacia las empresas transnacionales; y el desarrollo de la infraestructura, resultan claves para atraer IED.

La mayor parte de la literatura sostiene que un factor importante es el tamaño del país, siendo los países de mayor tamaño los que más atraen IED (Te Velde y Bezemer, 2004). Por otra parte, algunos creen que si el futuro del bloque es incierto, los países pequeños serán, probablemente, los mayores perdedores. Sin embargo, otros analistas consideran que los países de tamaño medio son más vulnerables. Ello se explicaría por el hecho que los más pequeños, en general, se vinculan con las empresas transnacionales a través del comercio y no de la IED, independientemente de la existencia de acuerdos regionales (Levy, Stein y Daude, 2003). En el caso del MERCOSUR, estudios previos sugieren que la integración juega un rol negativo respecto a la IED en los socios más pequeños, especialmente en Uruguay (Bittencourt y Domingo, 2002).

Por otra parte, existe cierto consenso respecto a que características tales como la calidad de las instituciones y de la fuerza de trabajo; el régimen impositivo hacia las empresas transnacionales; y el desarrollo de la infraestructura, resultan claves para atraer IED. Los países centrales atraerían más IED a través de la regionalización que los países periféricos. Sin embargo, no serían los países más pobres los que necesariamente atraerían menos IED (Te Velde y Bezemer, 2004). Finalmente, si la integración genera un flujo adicional de IED con beneficios similares para los miembros del acuerdo, podría desarrollarse un círculo virtuoso, de modo que la cooperación para una promoción conjunta de la inversión resultaría en beneficios para toda la región (Te Velde y Fahnbulleh, 2003).

Otros aspectos de interés discutidos en la literatura refieren a los efectos esperados de la IED sobre el bienestar de los países receptores. La discusión sugiere que los potenciales beneficios y costos de la IED dependen de varios factores como la localización sectorial de las empresas transnacionales o el destino de la producción de las nuevas firmas. Los mayores beneficios se registrarían cuando las industrias más avanzadas tecnológicamente reciben la IED, porque allí se verifican los mayores derrames tecnológicos potenciales. De igual modo, si la empresa destina parte de su producción a la exportación, habrán menores restricciones de balanza de pagos al tiempo que se abrirán nuevos mercados para las empresas locales (generalmente "seguidoras" de la firma transnacional). Esto, a su vez, fortalecerá los vínculos entre empresas del sector y transnacionales.

La discusión sugiere que los potenciales beneficios y costos de la IED dependen de varios factores como la localización sectorial de las empresas transnacionales o el destino de la producción de las nuevas firmas.

Todo lo anterior lleva a preguntarse qué pueden hacer los países para ser "ganadores" de IED en una integración regional. La evidencia discutida en Levy, Stein, Daude (2003) sugiere que la mejora en la capacidad de atracción de inversión puede ser pequeña para los países que están relativamente cerrados al comercio internacional y cuya dotación factorial es similar a la de los países de origen de la IED. Es entonces imprescindible que estos países tengan en cuenta que la apertura amplifica el impacto del acuerdo sobre la IED por un lado y, por otro, modifica la composición de la IED - de horizontal a vertical. Además, mejorar las condiciones globales mencionadas arriba como atractivas para los inversores extranjeros, resultaría en una mayor probabilidad de ser un "ganador" en términos relativos a los socios (Levy, Stein, Daude, 2002b). Sin embargo estos estudios no señalan qué países específicos dentro de los diversos acuerdos de integración serían ganadores o perdedores. Simplemente establecen un conjunto de características generales que determinarían que un país se ubique en una u otra posición. Hay que notar, sin embargo, que estas conclusiones se obtienen a partir de un análisis comparado que no incorpora la dinámica de los procesos de integración. Dado que los acuerdos regionales pueden influir sobre las características de los países miembros, los cambios que se registren en el correr del tiempo podrían hacerlos transitar de una posición relativa a otra.

5. Otra pregunta relevante que no será discutida aquí refiere a qué tipo de políticas pueden adoptar los países para asegurar resultados beneficiosos de los flujos de IED y cómo pueden verse afectadas dichas políticas por el acuerdo mismo

6. La dotación de factores refiere a la disponibilidad de tierra, trabajo y capital (incluyendo capital humano).

En el MERCOSUR

El MERCOSUR parece haber creado flujos significativos de IED *intra bloque* entre los años 1984-2002, siendo Brasil el principal receptor de esta inversión.

En cuanto a la nueva IED extra bloque (la creación externa de IED), los países miembros se diferencian en su comportamiento como receptores. Brasil se ubica como el “ganador” dentro del bloque, mientras que Argentina es el más nítido “perdedor”. Los flujos de IED hacia Brasil resultan superiores a su potencial económico y político, mientras que la IED hacia Argentina, en el período, están por debajo de su potencial de crecimiento. Estas conclusiones fueron convalidadas por medio del uso de distintos modelos estadísticos. Aún más, la evolución anterior se vio reforzada por el incremento del tamaño relativo de Brasil, especialmente entre 1998 y 2002. Si bien entre las economías pequeñas los resultados no son tan significativos, revelan que Uruguay se aproxima al perfil de un “ganador” y Paraguay de un “perdedor”, en relación a su potencial.

Qué factores explican este comportamiento? Por un lado, las exportaciones del bloque hacia países desarrollados resulta un factor explicativo significativo en el incremento de los flujos de IED, contrariamente a lo que ocurre con las exportaciones hacia países en desarrollo. Esto indica que la inversión de las ET en la región presenta cierto grado de integración con sus flujos comerciales.

Lo anterior, sugiere que de concretarse los acuerdos de integración con la UE y/o el NAFTA, el MERCOSUR podría recibir flujos incrementados de IED, asociados a mayores flujos comerciales. Sin embargo, no todos los países de la región tienen igual comportamiento. Mientras las consideraciones para el total del MERCOSUR se aplican al caso de Brasil, en Argentina los flujos de comercio parecen influir en forma decreciente sobre los flujos de IED. El comportamiento de Argentina está asociado a la mayor influencia del mercado interno y de los procesos de privatización de servicios públicos sobre la como atractores de IED. Por su parte, tanto en Paraguay como en Uruguay, los flujos comerciales no resultan significativos para captar inversión extranjera.

El análisis de los probables efectos de acuerdos con los países del Norte es más robusto si se utiliza el modelo de identificación de formas de IED que dominan algunas de las relaciones bilaterales que si se usa el análisis de ganadores y perdedores. Ello se debe a la dificultad que el modelo de ganadores y perdedores presenta para captar algunos fenómenos del período. En particular, si se asocian dichos acuerdos a un cambio en las formas de IED actualmente dominantes en el MERCOSUR, sería posible establecer una conexión entre el potencial incremento de los flujos de comercio con la IED a recibir por estos países. La tipología a considerar de IED refiere a la horizontal, la vertical y la compleja, siendo esta última relacionada a los flujos de comercio, desde la perspectiva de los países en desarrollo. Los resultados sustentan la hipótesis de que es el incremento de los flujos comerciales más que la realización de los acuerdos de integración el responsable de potencializar una buena porción de la IED intraeuropea, y probablemente de la recibida por México en su incorporación al NAFTA. Dicho de otra forma, si el acuerdo de integración no genera nuevos flujos de comercio, antes, en simultáneo, o quizás derivados de la IED recibida, difícilmente puedan incrementarse los flujos de IED de manera muy significativa.

7. La información disponible no permite identificar flujos entrados a Argentina y Uruguay desde los países socios.

8. El potencial como receptor de IED queda definido por el movimiento de las restantes variables.

9. Ídem “tipos de IED”.

GANADORES Y PERDEDORES MODELO CON VARIABLES DE ATRACCION

- Brasil: único “ganador”: IED aumenta por encima de los determinantes generales
- Argentina: más probable “perdedor”: inversores externos colocarían flujos decrecientes en relación a su potencial
- Uruguay: se aproxima a “ganador”: resulta “preferible” en algún caso en la elección entre países
- Paraguay: se aproxima a “perdedor”

GANADORES Y PERDEDORES MODELO CON EXPORTACIONES MERCOSUR Y POR PAIS A PAISES DESARROLLADOS

- Exportaciones del MERCOSUR a países desarrollados: impacto positivo sobre la IED
- En Brasil: impacto positivo
- En Argentina: impacto negativo: exportaciones parecen influir en forma decreciente en la IED
- En Uruguay y Paraguay: impacto negligente
- Se reafirma la ubicación de Brasil como “ganador” y de Argentina como “perdedor”.

Conclusiones

Si los Acuerdos de Integración Regional implican flujos crecientes de comercio entre los países miembros, se puede esperar un mayor caudal de IED para esas naciones.

Uno de los principales determinantes de los flujos crecientes de IED es el incremento de los flujos comerciales, sea este producto del tratado de integración o de otros factores. Este comportamiento debe considerarse a la hora de evaluar los posibles acuerdos de ampliación del proceso de integración para los países del MERCOSUR. Si esta ampliación implica flujos crecientes de comercio, los mismos podrían tener asociados flujos incrementales de IED. Por el contrario, la mera firma de los acuerdos no necesariamente motivará el incremento de los flujos, de no mediar previa o simultáneamente un cambio en la estrategia de inserción internacional dominante.

Hay dos preguntas adicionales cuyas respuestas sólo pueden tener carácter especulativo o de expresión de preocupación frente a probables escenarios futuros, dado el análisis realizado:

- * ¿Cómo puede modificarse la estructura de ganadores y perdedores si se firman y ponen en práctica los acuerdos ALCA y MERCOSUR-UE?
- * ¿Cuáles países estarían en mejores condiciones de aprovechar un cambio hacia estrategias exportadoras que serían las más beneficiadas por los acuerdos de integración?

Una posibilidad es que los acuerdos con ALCA y UE profundicen las diferencias en la captación externa de IED, tendiendo a consolidar a Brasil y Uruguay como posibles ganadores y a Argentina y Paraguay como perdedores. Brasil, sobre la base de su mayor desarrollo industrial y apoyado en la existencia de economías de escala internas, podría presentar un mayor potencial para un cambio de estrategias. En este caso, debería sustituir la orientación al mercado interno de las filiales de empresas transnacionales hacia los mercados de exportación. Dentro de los mercados de exportación, además, debería sustituir a los países en desarrollo por países desarrollados como destino para algunos productos especializados.

Brasil presenta un mayor potencial para pasar de estrategias de las ET "orientadas al mercado interno" hacia estrategias más fuertemente exportadoras.

Uruguay, en función de su potencial dada su ubicación geográfica como vía de entrada y salida del MERCOSUR, así como por una mejor explotación de sus recursos naturales, podría transitar hacia estrategias de tipo vertical o compleja. De hecho, el desafío central sería orientar a las empresas transnacionales entrantes hacia productos con mayor valor agregado, en sus estrategias verticales, dominantes en el país. Así, evitaría y/o compensaría la tendencia a la generación de "enclaves" de la IED orientada hacia los recursos naturales.

Argentina está en una situación intermedia. Su potencial transformación hacia estrategias exportadoras, más allá de los recursos naturales, parece depender crecientemente de la posibilidad, complicada en la actualidad, de lograr economías de escala dentro del MERCOSUR.

10. Son las estrategias que en forma creciente siguen las empresas transnacionales integradas tanto horizontal como verticalmente. Este tipo de firmas establece filiales en algunos países para evitar los costos de transporte y/o para obtener ventajas en términos de los precios de los factores.

11. El papel de la apertura comercial como determinante de la IED fue también identificado y analizado en Bittencourt y Domingo (2002), llegando mediante una aproximación econométrica diferente a la actual, a un resultado bastante similar: las exportaciones y la apertura comercial respecto a extrazona (países de fuera de la zona de integración) resultan determinantes de los flujos de IED.

El problema central para Argentina y Uruguay consiste en sus muy bajas tasas medias de crecimiento de largo plazo, hecho estrechamente vinculado a la inestabilidad de ambas economías (Bittencourt, 2003c). Para estos países, cuyas economías están particularmente interrelacionadas, una mayor integración al MERCOSUR, en especial con Brasil, resulta una pieza clave para el logro de un desarrollo industrial (Bittencourt, 2003b).

Uruguay podría transitar hacia estrategias de tipo vertical o compleja

Paraguay, por su parte, resulta sin duda el caso más preocupante dada su intra-territorialidad, su nivel de pobreza, su evolución económica reciente y la elevada informalidad de su economía. Estas características lo ubican como el país de menor potencial para capturar IED en relación a los demás socios del bloque.

Metodología de Análisis

Para responder las preguntas planteadas se utilizó una metodología estadística que permite detectar los determinantes de los flujos bilaterales de inversión y su impacto relativo. Este instrumento se conoce en la literatura como “modelo gravitacional básico”. Entre los factores que se mencionaron arriba como posibles determinantes de la IED, se incluyeron en este trabajo las siguientes aproximaciones cuantificables, dada la disponibilidad de información: el tamaño de la economía de los países involucrados (emisor y receptor de la IED), medido por su PBI; la tasa de inflación del país receptor, dada su influencia en la tasa de ganancia; el tamaño total de la economía integrada y del país que invierte (medido como el PBI total de los países del acuerdo y del país emisor de la IED); el valor total de las privatizaciones, si las hubiere, en el país receptor, como un indicador de fusiones y adquisiciones; y el grado de apertura comercial (medido a través del total de exportaciones e importaciones del país receptor). Se incluyó adicionalmente información sobre la existencia de tratados bilaterales de inversión entre ambos países (receptor y emisor); la pertenencia o no de dichos países a un acuerdo de integración regional, diferenciando además, el caso en que ambos pertenecen al mismo bloque; el ambiente político e institucional en los países receptores; un indicador de similitud/disparidad de tamaño entre los países involucrados; y otras facetas que fueron denominadas “variables específicas de atracción”. Finalmente, el modelo se utilizó también para analizar la relación entre la inversión extranjera y las exportaciones de los países del MERCOSUR a los países desarrollados (o sea a los emisores de IED). El análisis se realizó considerando más de 50 países, con datos recogidos por la OCDE, la UNCTAD, la CEPAL y el Banco Mundial, para el período 1988 a 2002.

13. Las “variables específicas de atracción” se agrupan en dos categorías. La primera incluye variables que dan cuenta de la presencia o ausencia de ciertas especificidades en cada país, de manera de identificar la existencia de creación interna y externa de IED así como las posibles diferencias que los países presentan como receptores de IED. La segunda categoría da cuenta del tamaño relativo de cada uno de los países en el MERCOSUR, para cuantificar cuánta IED se localiza en cada uno de ellos en función de su tamaño relativo en el MERCOSUR.

Bibliografía

Banco Mundial (2004): World Development Indicators 2003, Washington, D.C.

Bittencourt, Gustavo (2003a): Inversión extranjera y restricción externa en el MERCOSUR: conclusiones preliminares y temas de investigaciones; en *Nova Economia* Vol 13, No.1 enero-junio, Belo Horizonte, Brasil.

Bittencourt, Gustavo (2003b): Complementación productiva industrial y desarrollo en el MERCOSUR, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Documento de Trabajo No. 15/03, diciembre, Montevideo.

Bittencourt, Gustavo (2003c): Escenarios para la economía uruguaya en las próximas dos décadas: una aproximación, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Documento de Trabajo No. 16/03, diciembre, Montevideo.

Bittencourt, Gustavo y Domingo, Rosario (2002): "Los determinantes de la IED y el efecto del MERCOSUR", en *El Trimestre Económico*, Vol LXXI (1), Num. 281, México, Enero-Marzo 2004.

Blomström, Magnus y Kokko, Ari (1997): "Regional Integration and FDI", Working Paper 6019, National Bureau of Economic Research (NBER).

De Sousa J. y Lochard, J. (2004): "Foreign Direct Investment and Integration: Lessons for CEECs", preliminary draft, University of Paris, France.

Levy-Yeyati, Eduardo, Panizza, U. y Stein, E. (2002a): "The Cyclical Nature of North-South FDI Flows", Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Levy Yeyati, Eduardo, Stein, E. y Daude, C. (2002b): "The FTAA and the Location of FDI". Paper preparado para la Conferencia sobre ALCA del BID-Harvard desarrollada en Punta del Este, Uruguay.

Levy Yeyati, Eduardo, Stein, E. y Daude, C. (2003): "Regional Integration and the Location of FDI"; Banco Interamericano de Desarrollo, Research Department Working Paper 492, Washington D.C.

OCDE (2004): International Direct Investment Strategies Yearbook, París, OCDE.

Te Velde, D. y Bezemer, D. (2004): "Regional Integration and Foreign Direct Investment in Developing Countries", UK Department for International Development (DFID).

Te Velde, D. y Fahnbulleh, M. (2003): "Investment-related Provisions in Regional Trade Agreements", Overseas Development Institute, Londres.



Constituyente 1502 / Piso 6
Montevideo / URUGUAY

Tel.: + 598 2 410 6449

Fax: + 598 2 410 6450

E-mail: pub@decon.edu.uy

www.decon.edu.uy



Coordinación de la serie: Tabaré Vera
tabare@decon.edu.uy