

Inversión Extranjera Directa en el MERCOSUR.

Su relación con el empleo.



AGUSTIN CRIVELLI*

Introducción

Durante la década del noventa, los países del MERCOSUR (principalmente Argentina y Brasil) vivieron un proceso de apertura comercial, liberalización financiera, privatizaciones y adquisiciones y fusiones que derivaron en un fuerte incremento de la participación del capital extranjero en éstas economías. El debilitamiento de los Estados Nacionales, resultante de este proceso, significó un marcado retroceso social y económico con importantes incrementos de los niveles de desempleo y pobreza, así como una regresión en la distribución del ingreso.

El proceso de modernización, llevado a cabo principalmente por las empresas transnacionales (ET), derivó en un incremento significativo de la importación de bienes intermedios, bienes de capital y bienes finales. Si bien esto significó incrementos de productividad, los mismos estuvieron ligados a fuertes caídas en los niveles de empleo.

La apertura comercial (aplicada con escasos, o nulos, niveles de gradualismo, principalmente en Argentina), no estuvo acompañada de políticas de reconversión de las ramas industriales afectadas por la apertura, lo que se tradujo en fuertes pérdidas de empleos, principalmente en las pequeñas y medianas empresas (PyMEs). La sustitución de trabajo industrial local por trabajo externo (muchas veces a través de *dumping social* o subsidios) provocó el cierre de numerosos establecimientos industriales locales. Asimismo, la concentración y centralización del capital, producto del proceso de fusiones y adquisiciones, contribuyó a incrementar el desempleo, ya sea mediante la sustitución de trabajo por capital o por cambios en la organización del trabajo (flexibilización laboral).

Inversión extranjera directa en el MERCOSUR: la década del noventa

* Economista (UBA), Becario Doctoral del CONICET, Investigador del Centro de Estudios Internacionales y Latinoamericanos, IIHES, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Crivelli@gmail.com

En la década del noventa América Latina y el Caribe experimentaron un incremento sin precedentes en los flujos de entrada de inversión extranjera directa (IED). En el período 1990-1995, éstos alcanzaron un promedio anual de US\$ 22.300 millones, rondando a fines de la segunda mitad de la década (1999) los US\$ 108.300 millones. En el año 2000, en un contexto de un contexto de incremento en los flujos de IED, tanto mundiales como hacia los países en desarrollo, aquellos orientados a América Latina y el Caribe comenzaron a reducirse, alcanzando los US\$ 95.400 millones. La tendencia contractiva prosiguió luego en 2001, en un contexto de reducción mundial de la IED, el monto de flujos de inversiones a la región bajó a US\$ 89.130 millones en 2001 y a US\$ 46.908 millones en 2003, recuperándose en 2004 alcanzando los US\$ 67.526. (UNCTAD 2002; UNCTAD 2003; UNCTAD 2003a y UNCTAD 2005).

El marcado incremento de los flujos mundiales de IED (de US\$ 115.000 millones en 1984-1989 a cerca de US\$ 500.000 millones en 1994-1999 y US\$ 900.000 millones en 1999-2003) ha sido uno de los aspectos centrales del fenómeno de la globalización económica. Si bien los países en desarrollo (PED) han incrementado su participación como receptores de IED (de 19% a más de 30% entre esos períodos), sólo un pequeño grupo de ellos ha absorbido la mayor parte de esos flujos. De hecho, sólo cuatro países, China, Brasil, México y Argentina, concentraron el 58% de los flujos de IED recibidos por los PED en la década del noventa (Cuadro I).

Cuadro I. Flujos de entradas de IED (millones de US\$)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	1990-2000
PED	36.959	55.301	104.294	149.759	191.284	246.057	783.653
1-Argentina	1.836	4.431	3.635	6.949	7.291	11.657	35.799
2-Brasil	989	2.061	2.150	10.792	28.856	32.779	77.626
3-México	2.633	4.393	10.973	9.943	12.170	15.484	55.595
4-China	8.093	15.903	42.993	52.510	58.721	107.639	285.858
1+2+3+4/PED	36,7%	48,4%	57,3%	53,5%	56,0%	68,1%	58,0%

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

Los países desarrollados concentraron el 79,8% del total de las entradas de IED en el año 2000 y el 65,5% en el año 2003. La segunda región fue Asia y el Pacífico con 19,2% y la tercera América Latina con 8,9%. Europa central y oriental y África participaron con el 3,7 y el 2,7% respectivamente. Estos datos reflejan como los flujos de ingresos de IED son retroalimentados en función del nivel de desarrollo alcanzado por cada región del Mundo, recibiendo las regiones más pobres del planeta una parte marginal de los mismos. (Cuadro II).

Cuadro II. Entradas de IED, 2000 y 2003 (millones de US\$)

	2000	%	2003	%
Países desarrollados	1.107.987	79,8	366.573	65,5
Asia y el Pacífico	146.195	10,5	107.278	19,2
América Latina y el Caribe	97.537	7	49.722	8,9
Europa central y oriental	27.508	2	20.970	3,7
África	8.728	0,6	15.033	2,7
Total Mundo	1.387.953	100	559.576	100

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

Las entradas de IED al MERCOSUR en 1990 representaron el 1,4% de las entradas de IED del Mundo, pasando luego a un 5,9% en 1997 y un 4,9% en 1999 durante las privatizaciones de empresas públicas y el proceso de fusiones y adquisiciones vividos principalmente en Argentina y Brasil (Cuadro III). Las entradas de IED constituyeron un aspecto central para la aplicación de los programas de reforma estructural que desde la prédica neoliberal se instauraron, en la región, en la década del noventa. Los flujos de IED servirían para financiar el balance de pagos, así como para favorecer la modernización tecnológica y mejorar la competitividad de las economías de la región.

Cuadro III. Entradas de IED en los países del Mercosur 1990-2003 (millones de US\$ y %)

Año	Brasil	Argentina	Uruguay	Paraguay	MCS	Mundo	% MCS / Mundo
1990	989	1.836	42	77	2.944	208.674	1,4
1991	1.102	2.439	32	86	3.659	158.821	2,3
1992	2.061	4.431	11	118	6.621	166.967	4
1993	1.291	2.793	102	75	4.261	225.495	1,9
1994	2.150	3.635	155	137	6.077	255.901	2,4
1995	4.405	5.609	157	103	10.274	333.812	3,1
1996	10.792	6.949	137	149	18.027	384.960	4,7
1997	18.993	9.160	126	236	28.515	481.911	5,9
1998	28.856	7.291	164	342	36.653	690.905	5,3
1999	28.578	23.988	235	95	52.896	1.086.750	4,9
2000	32.779	10.418	273	104	43.574	1.387.953	3,1
2001	22.457	2.166	320	85	25.028	817.574	3,1
2002	16.590	785	175	11	17.561	678.751	2,6
2003	10.144	478	263	82	10.967	559.576	2

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

Como resultado de este proceso, las ET se han convertido en Argentina y Brasil en los agentes dominantes de las respectivas economías. Estas economías se encuentran hoy, luego del proceso de privatizaciones y de fusiones y adquisiciones, entre las más transnacionalizadas y extranjerizadas del mundo. En este contexto, resulta clave interrogarse sobre la contribución de la IED al desarrollo de los países de la región, donde el impacto sobre los niveles de empleo constituye uno de los aspectos centrales que deberán ser evaluados.

Al analizar las entradas de IED en el caso argentino,

resulta interesante realizar una comparación entre las décadas del ochenta y noventa. En la década del ochenta Argentina recibió US\$ 5.859 millones en concepto de IED y más del 65% correspondió a reinversión de utilidades, mientras que en la década del noventa la IED alcanzó US\$ 67.625 millones y la reinversión de utilidades no llegó al 10% del total (Cuadro IV).

En el Cuadro IV queda evidenciado cómo la relación entre remisión de utilidades y utilidades totales pasó de 26,1% en los años ochenta a 60,6% en los noventa. La extraordinaria transferencia de excedentes en los años noventa fue, sin dudas, producto de una legislación que no obliga a la reinversión de utilidades.

Cuadro IV. Argentina: Flujos y renta de la IED (millones de US\$ y %)

Período	Total IED (1)	Utilidades totales (2)	Remisión de utilidades (3)	(3)/(1)	(3)/(2)
1980-1989	5.859	5.290	1.383	23,6	26,1
1990-1999	67.625	16.944	10.266	15,2	60,6

Fuente: (Chudnovsky y López, 2001:50)

Aprovechando un tipo de cambio sobrevaluado (paridad entre el peso y el dólar) y la libertad irrestricta para el movimiento de los capitales (por la vigencia de una legislación ultraliberal aprobada durante la última dictadura militar argentina), la asociación entre el poder de las ET y sus socios locales produjo una transferencia de ingresos de los sectores populares al capital extranjero sin precedentes en la historia.

Entre las distintas modalidades de la IED que recibió la Argentina, en el período 1992-2001, la más importante fue la denominada "cambios de manos" (lo que corresponde a adquisiciones) con una participación de 53,2% durante el período mencionado. Luego siguen los Aportes con 28,9%, la Deuda con matrices y filiales con 11% y la Reinversión de utilidades con el 6,9% (Cuadro V).

Cuadro V. Argentina: IED e inversiones de cartera 1992-2001 (millones de US\$ y %)

Modalidades	Monto	%
Cambios de manos	43.538	53,2
Aportes	23.608	28,9
Deuda con matrices y filiales	9.032	11
Reinversión de utilidades	5.621	6,9
Total IED	81.800	100

Fuente: Elaboración propia en base a DNCH-INDEC.

En Argentina el principal factor de atracción de IED, durante la década del noventa, fueron las privatizaciones de Empresas Públicas ligadas a incentivos como capitalización de la deuda, reserva de

mercados, entre otros. Sin embargo, tal como señalan Chudnovsky y López (2001), en Argentina la atracción de IED se debió fundamentalmente a la competencia "vía reglas" más que "vía incentivos". La estabilidad de las reglas de juego, la garantía de derechos de propiedad a los inversores extranjeros, un marco de políticas "pro mercado" y un ambiente favorable al sector privado con desmantelamiento de barreras comerciales operaron en este sentido.

Sin dudas Argentina, a través del gobierno de Menem-Cavallo, estuvo a la cabeza de las posiciones "pro IED" en la región. En 1991 la Argentina adhirió, a través del Decreto N° 2.428, al *Convenio Constitutivo del Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones del Banco Mundial*, también adhirió al Overseas Private Investment Corporation, participa del Centro Internacional para el Arreglo de disputas sobre Inversión (CIADI), firmó numerosos tratados bilaterales de protección de las inversiones (BITs, p.s.s.e.i.) con varias naciones, participó como observadora en las negociaciones relativas al *Acuerdo Multilateral de Inversiones* (MAI, p.s.s.e.i.), constituyéndose en uno de los pocos países en desarrollo en formalizar su intención de adherir a dicho acuerdo.

En el caso brasileño, entre 1990 y 1999 las privatizaciones alcanzaron a 113 empresas por un valor de US\$ 61.564 millones. Por su parte, el número de fusiones y adquisiciones en ese mismo período llegó a 1.055 por un valor de US\$ 67.893 millones (Cuadro VI). El "cambio de manos" del capital de las empresas mediante privatizaciones, fusiones y adquisiciones alcanzó a US\$ 128.000 millones. La primera etapa de la privatización (1991-1995) abarcó la Siderurgia, las Explotaciones Mineras y la Petroquímica. En la segunda etapa (1996-1999) se privatizaron la Energía Eléctrica, los Servicios Financieros y las Telecomunicaciones. Las empresas extranjeras participaron con el 76,9% de las privatizaciones y el 71,4% de las fusiones y adquisiciones.

Cuadro VI. Brasil: Privatizaciones, Fusiones y Adquisiciones (millones de US\$)

Privatizaciones y FyA	1990-1999
Valor de las privatizaciones	61.564
N° de privatizaciones	113
Valor de las fusiones y adquisiciones	67.983
N° de fusiones y adquisiciones	1.055

Fuente: (Ferraz, Kupfer y Loddy, 2004:97)

Sin dudas el capital extranjero fue el mayor (sino único) beneficiario del proceso de desnacionalización que vivió la industria brasileña durante la década del

noventa. En el período 1991-1999 la participación de las ET en las ventas del sector industrial pasó de 36% a 53,5% (Cuadro VII).

Cuadro VII. Brasil - Sector Industrial. Ventas por Origen del Capital (%)

Origen del Capital/Año	1991	1999
Multinacional	36	53,5
Nacional	43,5	34
Estatal	20,5	12,5

Fuente: (Rocha y Kupfer, 2002:14)

Resulta interesante analizar las modificaciones operadas en la participación de las ET en los distintos sectores industriales. En las industrias difusoras de tecnología las ET pasaron de un control de las ventas del 60,3% en 1991 al 86,9% en 1999. Contrariamente, las empresas nacionales pasaron de cerca de un 40% en 1991 a 24,4% en 1996 y 13,1% en 1999, lo que muestra que en este segmento estratégico de industrias de alta tecnología, el capital nacional perdió la disputa a nivel mundial a manos del capital extranjero (Cuadro VIII).

Cuadro VIII. Brasil - Participación de las ET en las ventas por Sectores Industriales (%)

Sectores Industriales	1991	1999
Industria de productos básicos	21,2	33,1
Industria difusora de tecnología	60,3	86,9
Industria tradicional	36,5	48,5

Fuente: (Rocha y Kupfer, 2002:14)

En lo que respecta a Paraguay, en la década del ochenta el stock de IED alcanzaba unos escasos US\$ 165 millones. En la década noventa, tras el *boom* de inversiones, las entradas de IED alcanzaron los US\$ 1.500 millones. De esta manera, el stock de IED en relación al PBI pasó de 4,2% en 1992 a 16% en 1998.

Los principales países de origen de las entradas de IED al Paraguay han sido Brasil (22,5%), Estados Unidos (18,7%) y Argentina (12,8%). Los primeros ocho países concentraron el 88,4% del ingreso de la IED entre 1990-1998. Mientras que los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil y Uruguay) representaron el 39,7% durante el mencionado período. (Cuadro IX).

**Cuadro IX. - Paraguay
Origen de la IED (%)**

Países	1990-1998
1 Brasil	22,5
2 Estados Unidos	18,7
3 Argentina	12,8
4 Holanda	8,4
5 Chile	8,4
6 Inglaterra	6,9
7 Francia	6,3
8 Uruguay	4,4
Total 8 países	88,4

Fuente: (Masi, 2000:9)

A diferencia de lo ocurrido en Argentina y Brasil, durante la década del noventa, en Paraguay no se llevó a cabo, salvo excepciones de empresas públicas de pequeño tamaño, un proceso privatizador. Sin embargo, en lo que refiere a la transnacionalización de la economía, Paraguay no fue la excepción, por lo que la participación de las ventas de las ET sobre el total de las ventas del país pasó de 36% en 1992 a 51% en 1998. Asimismo, las exportaciones de las ET, que representaban un 32% de las exportaciones totales en 1992, en 1998 pasaron a representar un 54% de las mismas. (Cuadro X).

Cuadro X. Paraguay - Participación de las ET en el total de las ventas y las exportaciones (%)

	1992	1998
Ventas ET sobre ventas país	36	51
Exportaciones ET sobre exportaciones totales	32	54

Fuente: (Masi, 2000:9)

Pasemos ahora a analizar el caso uruguayo. A diferencia de Argentina y Brasil, en Uruguay el incentivo al ingreso de capital extranjero prácticamente no estuvo ligado a la capitalización de la deuda externa y de las privatizaciones de empresas públicas. No obstante, al igual que el resto de los países del MERCOSUR, Uruguay también sufrió la transnacionalización de su economía. La cantidad de filiales de ET pasó de 244 en 1990 a 597 en 1999, lo que significó un incremento superior al 100% durante la década del noventa (Cuadro XI).

Cuadro XI. Uruguay - Cantidad de filiales de ET

Periodo de ingreso	Antes de 1990	1990/94	1995/99	Total en 1999
Número de filiales	224	127	226	597

Fuente: (Bittencourt y Domingo,2000:7)

El stock de IED acumulado antes de 1990 estaba particularmente invertido en los sectores industrial y financiero. Durante la década del noventa la inversión se concentró en el sector de servicios que alcanzó en

1999 el 61,5% del total. La industria manufacturera con el 31,8% y el sector primario con el 6,7% completan la distribución sectorial de la IED en Uruguay. (Bittencourt y Domingo, 2000). Por otro lado, la participación de las ET sobre las ventas de las 300 mayores empresas del Uruguay pasó de 25,7% en 1990 a 37,9% en 1998 (Cuadro XII).

Cuadro XII. Uruguay - Cantidad de empresas y ventas de las ET sobre las 300 mayores (en cantidad y porcentajes)

	1990	1998
Empresas extranjeras s/ primeras 300 empresas	85	128
Ventas de las ET s/ las 300 mayores	25,7	37,9

Fuente: (Bittencourt y Domingo,2000:7)

Inversión extranjera directa y empleo en el MERCOSUR

A la hora de evaluar el impacto de la IED en el nivel y calidad de empleo, nos enfrentamos a la gran dificultad de encontrar evidencias estadísticas. En este sentido, una de las posibles fuentes de información a utilizar es la que brinda la UNCTAD sobre los empleos creados por las filiales de ET por país receptor de las inversiones.

Entre 1990 y 1999, si bien el empleo de las filiales casi se duplicó (91,7%) en Argentina, resulta insignificante con respecto a los empleos perdidos en los noventa y en la crisis del 2001¹. En el caso de Brasil la tasa de crecimiento a lo largo de la década es sensiblemente menor (11.4%), experimentando a partir de 1995 un fuerte crecimiento ligado a la llegada masiva de IED. Finalmente, en los casos de Paraguay y Uruguay, la existencia de empleos de filiales extranjeras al inicio de la década era casi nula, por lo que debido las entradas de IED durante la década, es posible observar tasas significativas de crecimiento, aunque el número de empleos creados es realmente insignificante (Cuadro XIII)

Cuadro XIII. Empleos de filiales de ET en la economía receptora (miles de empleos)

Pais	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Tasa de crecimiento 1990-1999
Argentina	91.6	103.6	90.1	122.2	127.2	133.7	143.1	162.1	151.2	175.6	91.7
Brasil	808.2	743.6	628.1	768.1	691.8	623	660.1	747.1	738.9	900.4	11.4
Paraguay	nd	0.8	nd	0.9	0.9	2.2	1	1.2	2.4	2.9	262.5
Uruguay	5.7	6.4	5.3	5.6	6.1	6.4	6.2	7.4	7.8	9.7	70.2

Fuente: Foreign Direct Investment database (FDI) of the UNCTAD.

Sin dudas la IED ha tenido un impacto limitado en la

¹ La Encuesta Nacional a Grandes Empresas (ENGE) (referida a las 500 empresas no financieras más grandes de Argentina), señala que en el periodo 1993-2001 las grandes empresas con participación extranjera crearon 89.708 puestos de trabajo, mientras que las empresas nacionales perdieron 162.436 puestos de trabajo en el mismo periodo.

generación de empleos. Son varios los factores por los cuáles la IED contribuyó minimamente a la generación de empleos. En primer término, los sectores en los que se concentraron los flujos de IED se caracterizan por tener una baja intensidad laboral (hidrocarburos, servicios públicos y servicios). En segundo lugar, las modalidades de IED predominantes fueron las fusiones y adquisiciones (FA). Un estudio de la OIT (OIT, 2005), señala que las FA representaron el 70% de las entradas de IED en Brasil entre 1993 y 1998 y el 57% en la Argentina entre 1992 y 1999. Las FA no sólo no garantizan la creación de empleos sino que incluso puede contribuir a su destrucción.

En lo referente a la calidad de los empleos generados por las ET en el MERCOSUR, el estudio de la OIT señala que:

- a) en cuanto a la seguridad del empleo, las multinacionales han tenido una contribución más bien negativa al privilegiar la flexibilización laboral y la subcontratación de ciertas tareas.
- b) la subcontratación de algunas tareas ha contribuido a agravar el problema de la informalidad, al hacer pasar a los trabajadores del sector formal al informal
- c) los niveles de salarios varían según el país, el sector de actividad y el tipo de trabajo. Por un lado, en Argentina y Brasil, no hay una brecha significativa entre los salarios de las grandes empresas locales y los de las multinacionales, mientras que en Paraguay y Uruguay ocurre lo contrario.

Por otro lado, la apertura comercial tampoco ha tenido, tal como señalaba la predica neoliberal, un impacto positivo en la creación de empleos. Los coeficientes de comercio muestran que, excepto en Argentina, la mayor presencia de las empresas extranjeras, en la cúpula industrial no contribuyo para aumentar las propensiones a exportar de los países que lideran el MERCOSUR. En Brasil y Uruguay las propensiones a exportar de las transnacionales fueron parecidas a las de las nacionales (Chudnovsky et al, 2002).

Consideraciones finales

Si bien la inversión extranjera puede ser de gran importancia para complementar las inversiones y los esfuerzos nacionales en materia de infraestructura, tecnología y aumento de la competitividad en los países en desarrollo, el resultado concreto dependerá de la modalidad que adopte la inversión, y de cuáles sean las motivaciones para invertir en el país.

Los efectos de las inversiones extranjeras serán diferentes si se trata de inversiones que dependen exclusivamente de salarios bajos y condiciones laborales precarias en procesos tradicionales, o de

inversiones en sectores más dinámicos, que permitan avanzar hacia condiciones de crecimiento sostenido a largo plazo.

En el futuro, deberán crearse incentivos de modo que las nuevas IED sean direccionadas en la búsqueda de una mayor coordinación productiva en el MERCOSUR, evitando la competencia entre los propios miembros del bloque y aprovechando las ventajas específicas de cada país. Como es lógico, las empresas compiten entre sí en la reducción de costos y en la conquista de nuevos mercados, por lo que la coordinación será muy débil (o inexistente) si el bloque no cuenta con un marco claramente definido.

Bibliografía

- Bittencourt G. y Domingo, R. (2000) *Inversión extranjera directa y empresas transnacionales en Uruguay en los 90*, FCS, Univ. de la República, Montevideo.
- Chudnovsky D. y López, A.. (2001) *La transnacionalización de la economía Argentina*, Eudeba-Cenit, Buenos Aires.
- Chudnovsky, D.; López, A.; Laplane, M.; Hircuta, C. (2002) *Integración regional e inversión extranjera directa: El caso del MERCOSUR*, BID-INTAL, Buenos Aires.
- Ferraz, J. C. Kupfer, D. y Loopty, M. (2004) *Competitividad Industrial en Brasil*, Revista de la Cepal N° 82. Santiago.
- Masi, F. (2000) *Inversión extranjera directa en los noventa*, Cadep, Asunción.
- OIT (2005) *Informe del Coloquio tripartito para promover la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social en el MERCOSUR*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Rocha F. y Kupfer, D. (2002) *Evolução das empresas líderes brasileiras na década de 90*, IE/UFRJ, Rio de Janeiro.
- UNCTAD (2002) *Informe sobre las Inversiones en el Mundo (las empresas transnacionales y la competitividad de las exportaciones)*, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2003) *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2003, Las políticas de IED como impulsoras del 2003 desarrollo: Perspectivas nacionales e internacionales*, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2003a) *Informe sobre el comercio y el desarrollo, La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural*, Nueva York y Ginebra.
- UNCTAD (2005) *World Investment Report 2005, Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*. New York and Geneve.