

# **EL MERCOSUR NUEVE AÑOS DESPUES: LA INVERSION EXTRANJERA DIRECTA COMO INDICATIVO**

*López Gallero, Alvaro*  
*Fac. de Ciencias, Universidad de la República*  
*Uruguay*  
[lopezga@fcien.edu.uy](mailto:lopezga@fcien.edu.uy)

## **Introducción**

El proceso de integración latinoamericana de los años noventa que se inscribe dentro de un marco globalizante, estimula el movimiento comercial interno, fortalece posiciones a nivel internacional, pero significa una firme apertura de las economías de la región apuntando particularmente al ingreso de capitales. La bienvenida a intereses externos fue acompañada por políticas económicas - estimuladas por los organismos financieros internacionales - que se destacan por: la búsqueda de la estabilidad monetaria, la venta de las empresas de propiedad estatal, la desregulación económica y social.

En los años 90' la inversión extranjera directa superó notoriamente las cifras de los 80' y se volcó, más que en la creación de empresas, en la adquisición o asociación con las preexistentes. Los acuerdos regionales no toman en consideración medidas de regulación o compensación territorial como acontece en la Unión Europea.

El flujo de capitales hacia el Mercosur es el más voluminoso de América Latina y el Caribe, se dirige a los países mayores, principalmente con destino a Brasil que aún no ha culminado su proceso de privatización. En cuanto a la relación entre el stock de inversiones y el número de habitantes se destaca Chile.

Existen diferentes lecturas acerca del Mercosur dependiendo de la formación social considerada y de las clases sociales de las que se trate. A título de ejemplo: el presidente Fernando Henrique Cardoso plantea un Mercosur que apunte a un Mercado de América del Sur, en tanto que su colega uruguayo Jorge Batlle, representativo de un sector de la sociedad uruguaya, considera al Mercosur como una transición hacia el gran objetivo de la Asociación de Libre Comercio de las Américas.

## **La globalización territorial**

En la actualidad se desarrolla una competencia entre las diferentes regiones y ciudades que aspiran a la atracción de la inversión extranjera y que hacen jugar sus aspectos de política económica, sus niveles salariales así como también su nivel cultural y su preparación técnica. Se llega incluso al desarrollo de una suerte de marketing territorial que se constituye en un escaparate para los inversores.

La aplicación de la estrategia espacial de las grandes empresas, privilegia la localización de los centros de decisión y concentración en las grandes metrópolis, -las denominadas ciudades mundiales- desarrollándose también una "descentralización-diseminación de los sitios y de las cadenas de producción que va in crescendo, en el grado de intensificación de la especialización geográfica y de la deslocalización de las empresas con el fin de explotar las oportunidades locales y nacionales de lucro y de mercado." (BENKO)

En un marco económico "cada vez más transnacional, el Estado-nación, no está, realmente, ni 'debilitado', ni, con mayor razón, impotente. Su papel más complejo y más contradictorio que

nunca, consiste en la prosecución de políticas "nacionales" (BENKO) , al tiempo que el traslapamiento territorial entre el espacio del capital y el territorio del Estado-nación solapa la coherencia y la eficacia de las políticas. La

falta de coincidencia entre los límites del Estado Nación y el espacio diseñado por las redes empresariales justifica la ineficacia de las políticas. Las políticas neoliberales sobrevalorizan el rol de la inversión internacional, desregulan los controles, privatizan el área pública y flexibilizan las leyes laborales. Con esas medidas afirman relaciones de producción que en la actualidad tampoco pueden prescindir del Estado. Sin embargo, una política que fortalece a ciertos sectores económicos debilita las posibilidades de desarrollo de las decisiones democráticas del conjunto de la sociedad.

Las estrategias capitalistas de racionalización/flexibilidad -comparables a una revancha de clase de alcance histórico- remodelan la totalidad de las prácticas de socialización fordista. "En el período de crecimiento fordista la venta de fuerza de trabajo estaba ligada a una cierta ciudadanía (...) el impulso de desregulación apunta a lo contrario: la banalización de esa mercadería, llevando a su despolitización. (BENKO)

## **La Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina**

A nivel mundial, la mayor corriente de inversión internacional se produce entre EEUU y Europa. El desplazamiento hacia los países del Tercer Mundo toma en consideración, en términos generales: el marco legal y macroeconómico, la existencia de un m

ercado nacional o integrado amplio, la continuidad en las políticas. Del punto de vista cuantitativo, el comercio que se desarrolla al interior de las empresas transnacionales constituye un tercio del comercio mundial; el segundo tercio está compuesto por sus ventas a otros destinos. Finalmente, el tercio restante, es cubierto por los intercambios entre empresas nacionales. Si, por el contrario, el tema de análisis es la economía general mundial, y no meramente las transacciones internacionales, los movimientos realizados al interior de cada país son más significativos.

En 1998, el volumen de inversión extranjera directa a nivel mundial superó los 650.000 millones de dólares cuando el promedio anual entre 1985 y 1990 había sido promedialmente de 142.000 millones. Actualmente, más del 70% tiene por destino los países industrializados, en tanto que en el resto, América Latina y el Caribe significaron el 40,6%, acercándose a los 44.3% de Asia. En 1997 la inversión en Latinoamérica y el Caribe había crecido un 43% y la asiática 1,5.

Estados Unidos, el principal inversor, vuelca en la región el 17% de todas sus inversiones en el exterior; 62% de las no OCDE: 1990-96 57.000 M., dos tercios de lo habido en AL. En 1995 el stock ascendía 67.000. (BID) Las ET norteamericanas en AL venden 9,9% y exportan 6,2% del total de esas empresas en el mundo. Desde 1994, España, que actualmente ocupa el segundo lugar, ha concentrado su inversión externa en América Latina, llegando ésta a cubrir el 72% de la inversión en 1998( 6.900 en Brasil, 1.900 en Colombia, 1.500 en Chile y 1.400 en Argentina). Entre 1993 y 1998, el 94% de esa inversión fue realizada en el sector servicios. (Cepal)

Según estimación del BID, en cuanto al stock de inversión extranjera asentada en cada uno de los países, en 1996, en América Latina y el Caribe, Chile encabezaba la lista con un stock de IED equivalente a casi un 27% de su PIB y ocupaba el segundo lugar en cuanto al stock por habitante (1.298 dól.) después de Trinidad y Tobago. Argentina alcanzaba 821 per cápita, Brasil 672 y Uruguay 506.

Las fusiones y adquisiciones, fenómenos característicos en el sistema económico en los días que corren, en que día a día se anuncian acuerdos empresariales en la industria automotriz, en la electrónica, en el sector financiero, etc., es un hecho relativamente nuevo en Latinoamérica

y se ha concentrado en los sectores más dinámicos y estratégicos: telecomunicaciones (Argentina, Brasil y Chile), generación y distribución de energía (Argentina, Brasil, Colombia y Perú), sector financiero (Argentina, Chile, Colombia y Venezuela) e industria química. Los grupos locales tienden a inscribirse en una estrategia de especialización que les permita soportar la presencia de las grandes empresas internacionales. Para éstas, la compra de firmas permite un ingreso rápido al mercado, incluso eliminando la competencia. Las IED pueden facilitar el acceso a mercados internacionales a través de sus redes de producción y distribución aunque su presencia aumenta las cifras de importaciones ya que las ET son más intensivas en productos importados.

Tomamos del propio Banco Interamericano de Desarrollo a efectos de la enumeración de los costos asociados a los flujos de IED hacia los países latinoamericanos: incentivos otorgados por los gobiernos locales, las distorsiones y las pérdidas de rentas públicas debido a precios de transferencia entre filiales, las restricciones impuestas por la empresa matriz a sus filiales en términos de provisión de insumos (favoreciendo a proveedores extranjeros), la (in)conveniencia de la tecnología utilizada y el alcance de la capacitación de la mano de obra y de la transferencia tecnológica. Además, la IED puede promover una división del trabajo basada en lo que la empresa inversora perciba como un interés global, pero que podría ser inconsistente con las ventajas comparativas percibidas por el país receptor.

Cepal ha resaltado en el caso de Costa Rica, la Estrategia Nacional de Inversiones al desarrollar la industria electrónica que se concreta en el ingreso de la transnacional INTEL y en que ofreció: una fuerza laboral alfabetizada, relativamente barata y capacitada, ingenieros bien formados con manejo de idioma inglés, infraestructura adecuada, ubicación en terrenos próximos al aeropuerto internacional, declarados zona franca, trámites de exportaciones simples y libres de impuestos, atención directa del Ministro de Comercio Exterior, adaptación del sistema educativo de acuerdo a sus requerimientos, mejora de las carreteras y frecuencia de vuelos, rebaja notoria de la tarifa de electricidad e incentivos fiscales.

## **El sector financiero**

En el plano financiero, a escala mundial, se produce lo que se ha calificado como el fetichismo del dinero. Al esquema primario de creación del capital que cubría el ciclo *mercadería-dinero-mercadería*, se pasó posteriormente al proceso, dinero-mercadería-dinero, para culminar en la situación actual en que se ha convertido en *dinero-dinero-dinero*. Vale decir que, con el dominio de lo financiero, el dinero se reproduce por sí mismo de acuerdo a normas dictadas por el área de la economía que integra. "la forma más acabada y eficaz de red está en la actividad financiera gracias a la desmaterialización del dinero y a su uso instantáneo y generalizado" (SANTOS). La trascendencia de lo financiero está también ligada al recurso crédito que constituye en la actualidad uno de los generadores que agilizan los movimientos económicos.

Un importante componente de los flujos son las inversiones en paraísos fiscales, - Bermuda, Panamá, paraísos fiscales británicos del Caribe, Antillas Neerlandesas, Bahamas, etc.- (1990-96 mitad de los flujos al resto de América Latina y el Caribe) los que muchas veces tienen como destino otros países de la región. Del dinero que fue a los paraísos en 1990-96, 73,4% provino de USA y 12% del RU. (BID).

Los vaivenes de las crisis financieras, en México, en el oriente asiático, en Rusia o en Brasil, han tenido a maltraer al conjunto del mundo y han condicionado la vida cotidiana de sus habitantes, principalmente en los países dependientes. Los movimientos de los inversores financieros son masivos y rápidos, lo cual contribuye al tono de incertidumbre del tiempo en que vivimos. Si bien el Caribe constituye el área de mayor atractivo por los asentamientos de los paraísos fiscales, las condiciones que se brindan al inversor financiero en Argentina y Brasil, han hecho de los ingresos de capital un mecanismo compensatorio de la ausencia de objetivos productivos. En años recientes, han destacado las adquisiciones realizadas por bancos

españoles, tales como Banco Santander, Banco Bilbao Vizcaya (BBV) y Banco Central Hispano en países del Mercosur.

Es fundamental no dejar de lado el papel jugado por organismos multinacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo que llegan bastante más lejos que al abastecimiento de créditos. En 1998 el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó préstamos para A. Latina y el Caribe por 10.000 MU\$S con desembolsos por 6.480 millones. Comenzó ese año con una línea de crédito para contrarrestar la volatilidad de los mercados financieros, con la cual apoyó a Argentina con 2.500 M.

En los años 90´ su actuación apuntó a nuevas áreas en las que su gestión resultó decisiva: las reformas educativas, los procesos de privatización de la seguridad social e incluso algunas iniciativas referidas a la seguridad cotidiana que llevó, llegando a la calificación de organizaciones no gubernamentales. Son importantes los esfuerzos del Banco, en conjunto con otros organismos internacionales, por inducir políticas que reproduzcan un capitalismo globalizado y, particularmente, por aumentar los niveles de inversión extranjera apoyando, en otro plano, los fondos destinados a la pequeña y mediana empresa, en tanto necesario complemento de los procesos de producción de las grandes empresas y como paliativo al desempleo.

## **Aspectos del Mercosur**

Dentro de la región, el Mercosur entre 1990-96, al interior de América Latina y el Caribe, absorbió el 55,6% de la inversión de Europa, 43,6% de USA y 54,4% de la japonesa. Los ingresos netos de Inversión Extranjera Directa (IED) a países del Mercosur alcanzó un promedio anual de 4.772 millones de dólares entre 1990 y 1994, 28.140 millones en 1997 y 52.300 en 1999 (31.000 en Brasil y 21.000 en Argentina).

Brasil ha superado a México en el volumen de capitales recibidos, basado en una mayor estabilidad económica, su participación en el Mercosur, pero principalmente por la venta de grandes empresas estatales como las relacionadas con las telecomunicaciones, la minería, la energía eléctrica y los hidrocarburos, relegando los tradicionales flujos de inversión hacia la industria manufacturera. El 57% del acervo de IED es ahora, en Brasil, en servicios hecho que se ve favorecida por la apertura de activos estatales y un sector privado que no soporta la competencia. Téngase en cuenta que en Brasil se encuentra 384 de las 500 mayores empresas transnacionales del mundo y entre las 500 mayores empresas del país, 209 tenían capitales extranjeros en 1998, mientras que en 1997 eran 170. (CEPAL)

El programa de privatizaciones brasileño recaudó 65.764 millones de dólares desde 1991 a julio de 1998, ocupando el mayor porcentaje la venta de empresas de energía eléctrica. Sin embargo, en 1998 vendió a Telefónica de España en moneda nacional y en plazos que expiraban en agosto del 2000, cuando en enero de 1999, el gobierno brasileño dispuso una devaluación, la empresa español, adelantando el pago, logró una diferencia a favor de 1.140 millones de dólares. (CEPAL)

También han sido importantes las compras de empresas comerciales y del sistema bancario por empresas francesas, portuguesas, españolas y norteamericanas. A modo de ejemplo, las inversiones suizas emplean en Brasil a 69.623 trabajadores, quinto país del mundo en este aspecto. En ese país habían en 1995, 250 empresas suizas..

Es interesante mencionar la incursión efectuada por empresarios agrícolas brasileños desarrollando explotaciones que en Paraguay se destinan a la soja, en el este y noroeste de Uruguay al arroz y que en el nordeste argentino, realizan pequeños colonos dedicados al tabaco y al maíz. En el caso paraguayo da lugar a un conjunto de hechos culturales: empleo de la lengua portuguesa, el ejercicio de la ciudadanía y la moneda brasileña. (HAESBAERT)

Argentina se vio poco afectada por la crisis financiera mexicana. Entre 1995 y 2000, se esperan ingresos de 23.000 M de dólares principalmente en la industria automotriz y de autopartes, alimentos y bebidas, petroquímica, construcción y telecomunicaciones, se prevé crecimiento en minero, petrolero y gas natural, también privatizaciones en empresas públicas provinciales de energía eléctrica y provisión de agua potable. El 67% de las IED son de *newcomers*. (BID).

El flujo de inversión extranjera hacia Argentina tiende a crecer a partir de 1991, alcanzando sus puntos más altos en 1997 y logra su máximo en 1999. Como en el caso brasileño, el crecimiento está estrechamente vinculado a la venta de empresas estatales.

Si bien los acuerdos interempresariales al interior del Mercosur no se han desarrollado como era de esperar, no obstante, se han creado más de 400 joint-ventures en la Argentina y más de un centenar en Brasil. La inversión intrarregional constituye aún una proporción muy pequeña del total de IED en la región. Chile está al frente con 4.300 M, Brasil 935 M., Argentina 900. Los destinos principales: Argentina y Perú que reciben 4000 y 1000 de Chile. Más optimista el Centro de Estudios para la Producción de Argentina, afirma que en los años 90 las inversiones cruzadas entre los dos grandes países del Mercosur superan los 9.000 millones de dólares y está en una fase de crecimiento (CEP No. 20). Las inversiones argentinas en Brasil se destinan a alimentos y bebidas, y de Brasil en Argentina a los sectores automotriz, metalúrgico y químico. (BID) Si bien en la actualidad ha alcanzado un particular relieve la inversión en servicios, dentro de la industria manufacturera, la automotriz principalmente, en Argentina y Brasil es la más destacada por la aplicación de políticas empresariales internacionales, por el volumen de negocios y por los vaivenes recientes en la localización y la ocupación.

En 1992, Uruguay definió a través de un plebiscito la imposibilidad de privatización de la casi totalidad de sus empresas estatales. En 1998, por la misma vía, definió una política energética que autorizó la conformación de un organismo de gestión compartido entre el sector público y el privado. Existen diferencias entre las cifras de ingreso de capital financiero aportado por los estudios de la Cepal y los proporcionados por el Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones Uruguay XXI. La primera sostiene que entre 1995 y 1999 la IED que ingresó a Uruguay fueron por U\$S 684,- que en 1998 habían aumentado 30,2% pero que en 1999 se registró una disminución de 39%. Para el segundo, entre 1995 y 1999, el 76,6% fue en empresas no financieras, en servicios 1.250, industrias 820, agropecuaria 325 M (dentro de ésta, la forestación abarcó 212. Afirma también que en 21 empresas se detectaron proyectos por 1.460 MUS a realizarse entre 2000 y 2003. Un 34% de la inversión extranjera se origina en Estados Unidos, el 30% en la Unión Europea y el 28% en el Mercosur.

Desde fines de los 70' los gobiernos uruguayos han procurado la afirmación de una plaza financiera, lo cual, parcialmente ha dado sus frutos: más del 40% de los depósitos en moneda extranjera son realizados por no residentes. (LÓPEZ)

Los procesos de concentración se reflejan en un mercado limitado como el uruguayo en claros fenómenos de monopolio como se presenta en el comercio minorista en que la anunciada adquisición del Supermercado Devoto del Grupo Exxel por Casino-Géant-Disco agrupa el 69% de los grandes supermercados. Una gran empresa puede llegar a superar el 50% de la industrialización y/o comercialización como acontece con el sector arrocerero o el lácteo.

No existe mayor difusión de trabajos de investigación que traten acerca del ingreso de capitales a territorio paraguayo. A través de Cepal se sabe que, por ejemplo, en 1998 ha significado el 0,4% del total destinado a América Latina y el Caribe, una cifra similar a la atribuida por el mismo organismo a Uruguay.

## **Algunas reflexiones finales**

Dado el nivel de interrelación entre los diferentes espacios del mundo actual y la imposibilidad de abarcar las técnicas necesarias, ningún país excluye la posibilidad de un ingreso de

capitales, restando diferentes visiones acerca de cuál debe ser el marco en que deben desarrollarse.

El ingreso de los capitales externos atribuye una mayor importancia a la inversión financiera, muchas veces especulativa, ya que aún en el caso de las empresas productivas, el objetivo es la tenencia transitoria de las mismas. Como ha señalado Santos, la competitividad actual impone el reino de lo fugaz, a lo que podríamos agregar la incertidumbre que domina a todos los actores..

Dentro de un mercado integrado como es el Mercosur, los países más poderosos son los escogidos por las empresas transnacionales como ejes de su relación económica con el conjunto de la región. Por otra parte, en muchos casos, ha existido, entre compañías establecidas con anterioridad, una tendencia al cierre de filiales de los países menores y su concentración, principalmente, en el territorio brasileño.

La globalización desestatizante vuelca a la conformación de pequeñas y medianas empresas a un conjunto de individuos, salidos del sector público por ejemplo, que estimulan, temporariamente, con sus estrategias de sobrevivencia el dinamismo del sistema económico, lo que, a un mismo tiempo, transforma los objetivos de la sociedad y, naturalmente, da lugar a la conformación de nuevos espacios, con un diferente contenido ideológico.

Los procesos de desestatización y extranjerización aceleran la transformación del rol tradicional del Estado, dejando de lado los objetivos sociales y facilitando los procesos de acumulación. La venta de empresas favorece el desarrollo de fenómenos de corrupción, en tanto entran en juego importantes espacios de poder ya que inciden las presiones de los diferentes actores.

Se realizan transformaciones en la legislación referida a IED, dejando de lado, entre otros elementos, las disposiciones que vedaban el acceso a ciertos sectores productivos considerados estratégicos. En el caso de Uruguay, a medida que transcurrió el tiempo se desarrolló una paulatina permisividad, un aumento de los estímulos y una equiparación con las facilidades a la iniciativa privada nacional.

La integración regional no es tenida en cuenta por los empresarios internacionales en función de la interrelación entre sus diversos territorios sino en cuanto a las facilidades aduanales y el estímulo a la inversión.

A diferencia de la Unión Europea, no se ha planteado en el Mercosur una verdadera política regional que tenga por objetivo el estímulo a la búsqueda de un equilibrio entre los diferentes espacios. Las dificultades son notorias en las zonas fronterizas, por ejemplo.

La inversión extranjera no debe inquietar solamente por el volumen de capitales que ingresa y por la generación de puestos de trabajo sino fundamentalmente por los espacios de poder que pasa a controlar en la economía, y la sociedad así como en el territorio del país receptor; poder que adquiere una mayor proyección en la medida en que las empresas transnacionales manejan tecnologías de punta.

Si el ingreso del capital extranjero que en Argentina y Brasil ayudó a nivelar déficits fue atraído por la venta de empresas estatales y nacionales, se plantean lógicas interrogantes respecto a una economía que deberá funcionar al margen de los antiguos ingresos provenientes de empresas del Estado, las que, por otra parte, de alguna manera se constituirían en paliativos a las diferencias sociales.

Finalmente, dado que en muchos casos, las empresas transnacionales pasan a ocupar el lugar de los propietarios que las precedieron e incorporan tecnologías sustitutivas de mano de obra, esta inversión no se caracteriza por la abundante generación de empleo.

## **Bibliografía:**

- BENKO, Geoges (1996), Economía, espaço e globalização na aurora do século XXI, Editora Hucitec, São Paulo.
- BID (1998) Inversión extranjera directa en América Latina: La perspectivas de los principales inversores, BID/IRELA, Madrid.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN (1999), La presencia de las empresas transnacionales en la industria argentina, en "Notas de la Economía Real", No. 12, octubre, Buenos Aires.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA PRODUCCIÓN (1998), Inversiones de empresas argentinas y brasileñas en el Mercosur, No. 20, noviembre, Buenos Aires.
- CEPAL (2000), La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Informe 1999, CEPAL, Santiago de Chile.
- HAESBAERT, Rogério (1999), Regionalización y migración brasileña en los países del Mercosur, en Revista GeoUruguay No. 3, Montevideo.
- LOPEZ, Alvaro (1999), La plaza bancaria en el territorio, en Revista GeoUruguay No. 3 Montevideo.
- SEABRA, Odette y ots. (Entrevistadores) (2000), Território e Sociedade. Entrevista com Milton Santos, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.