

INVERSION EXTRANJERA Y DESARROLLO EN MERCOSUR: PROMOCION ACTIVA CON NEGOCIACION?

Gustavo Bittencourt

Oficina Planeamiento y Presupuesto

- Coord. Estrategia Desarrollo y
Planificación

Profesor UDELAR

gus@opp.gub.uy

Índice de presentación

1. Marco teórico o analítico: tipos de IED y problemas del crecimiento económico
2. Tendencias de la transnacionalización en el mundo y perfil reciente
3. Tendencias de la IED en América Latina y Mercosur
4. Tendencias de las políticas en el mundo
5. Las Políticas necesarias: agencias específicas, integración con las políticas industriales y de innovación, negociación hacia el tratamiento activo

1. Marco teórico o analítico:
tipos de IED/formas de
expansión de ET y
problemas del desarrollo
(restricción externa, enclaves
y derrames)

TIPOLOGÍA DE IED

Modo ingreso → Motivos/Formas básicas	IED NUEVA (<i>Greenfield</i>)	Reinversión de utilidades	F&A
Horizontal (Orientada al mercado)	1	2	3
Vertical 1 (Recursos Naturales)	4	5	6
Vertical 2 (Orientada a mano de obra no calificada)	7	8	9
Vertical 3 (Tecnología/Khumano)	10	11	12
Integración Internac. Compleja	13	14	15

Problemas del crecimiento económico de largo plazo en economías periféricas

1. Restricción externa. Dinámica de exportaciones permite crecer con equilibrio de balanza de pagos. Formas 1, 2 y 3 no contribuyen o son negativas
2. Acumulación de capital. Formas F&A no contribuyen o son negativas
3. Transferencia de tecnología por implantación directa. Por lo general filiales son más productivas que empresas locales, pero esto es más claro en verticales 3 y complejas
4. Derrames Horizontales. Pueden desplazar empresas locales, probable con formas horizontales
5. Derrames Verticales. Pueden ser más positivos en formas complejas, verticales m/o pueden moverse a complejas, verticales recursos naturales tienden a formar enclaves

Type of FDI	Narula and Dunning 2009: CRECIENTE HETEROGENEIDAD DE DETERMINANTES Y DE COMPORTAMIENTO DE FILIALES DENTRO DE CADA TIPO DE IED
A. Resource seeking	<ol style="list-style-type: none"> 1. As in the 1970s, but local opportunities for upgrading quality of resources and the processing and transportation of their output is a more important locational incentive. 2. Availability of local partners to jointly promote knowledge and/or capital-intensive resource exploitation. 3. Entrepreneurship, trustworthiness and honesty of local partners. 4. Extent and quality of national or regional enforcement mechanisms.
B. Market Seeking	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mostly large and growing domestic markets, and adjacent regional markets (e.g. NAFTA, EU, etc.). 2. Availability and price of skilled and professional labour. 3. Presence and competitiveness of related firms, e.g. leading industrial suppliers. 4. Quality of national and local infrastructure, and institutional competence. 5. Less spatially related market distortions, but increased role of agglomerative spatial economies and local service support facilities. 6. Macroeconomic and macro-organizational policies as pursued by host governments. 7. Quality of local norms and standards, and social capital. 8. Growing importance of promotional activities by regional or local development agencies.
C. Efficiency Seeking	<ol style="list-style-type: none"> 1. As in the 1970s, but more emphasis placed on B2,3,4,5, and 7 above, especially for knowledgeintensive and integrated MNE activities, e.g. R & D and some office functions. 2. Increased role of governments in removing obstacles to restructuring economic activity, and facilitating the upgrading of human resources by appropriate educational and training programs. 3. Availability of specialized spatial clusters, e.g., science and industrial parks, service support systems, etc: and of specialized factor inputs. Opportunities for new initiatives by investing firms; an entrepreneurial environment, and one which encourages competitiveness enhancing cooperation within and between firms. 4. Ability of locations to offer trust-intensive, covenantal relations of an inter-personal, interfirm and firm/government kind.
D. Strategic Asset Seeking	<ol style="list-style-type: none"> 1. As in the 1970s, but growing geographical dispersion of knowledge-based assets, and need of firms to harness such assets from foreign locations, makes this a more important motive for FDI. 2. The price and availability of “synergistic” assets to foreign investors. 3. Opportunities offered (often by particular subnational spatial units) for exchange of localized tacit knowledge, ideas and interactive learning. 4. Access to different cultures, institutions and value systems; and different consumer demands and preferences. 5. Ability to form productive relationships with acquired firms.

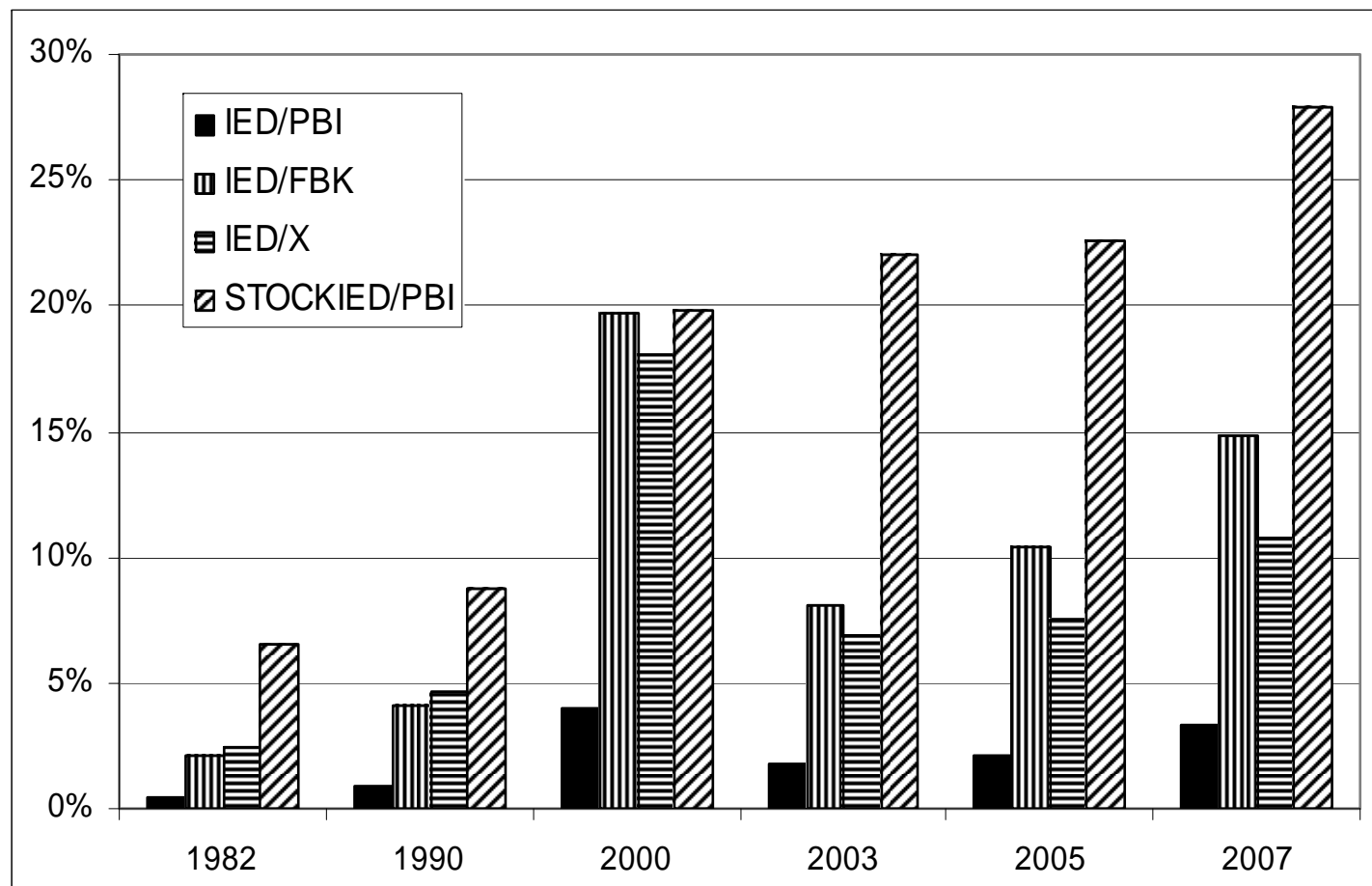
2. Tendencias de la IED en el mundo y perfil de la recuperación reciente

Cuadro 1: IED mundial a fines del siglo XX e inicios del XXI
(miles de millones de dólares y %)

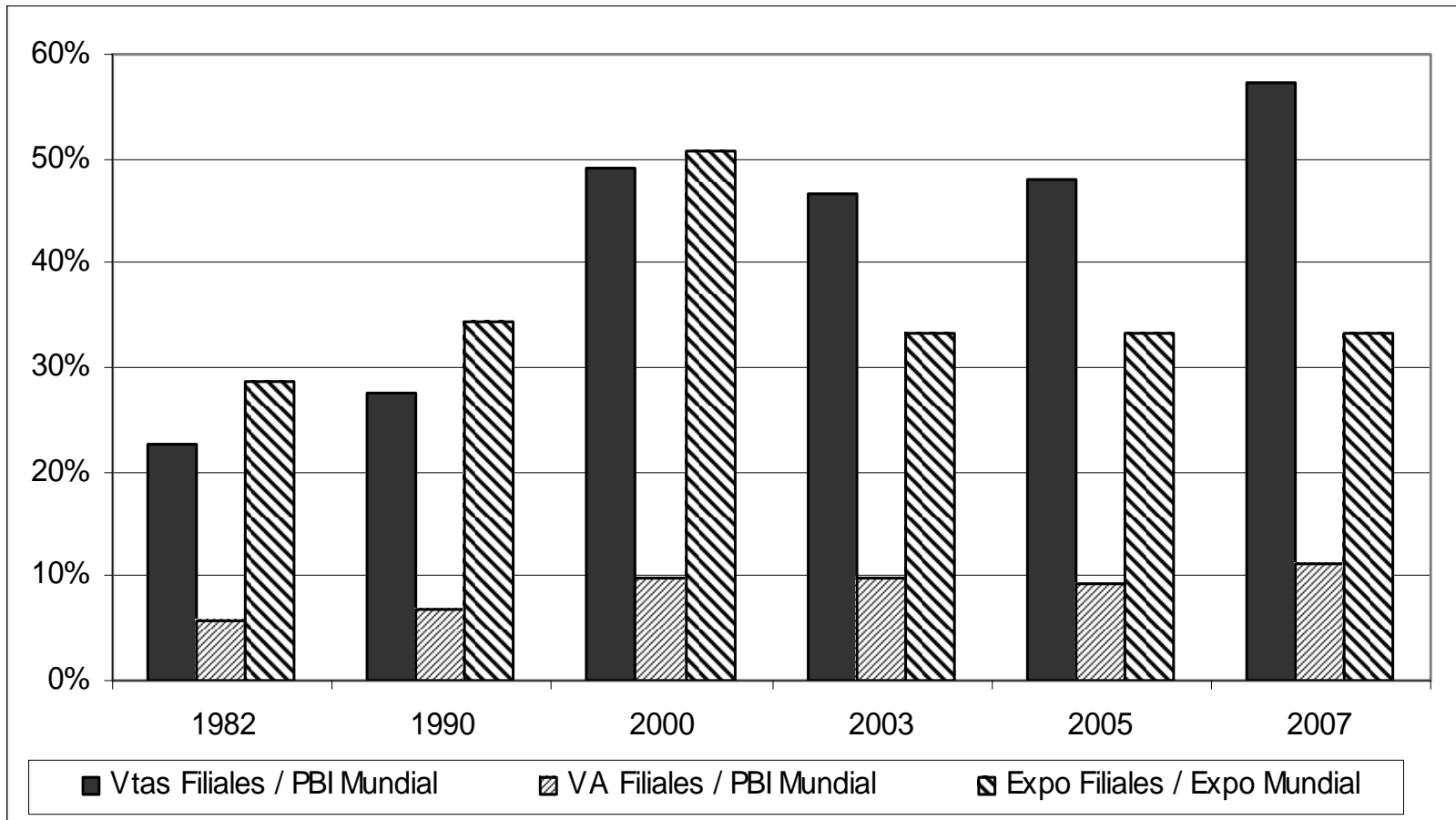
Fuente: elaboración propia en base a datos de UNCTAD. Nota: a. a. acumulativo anual

	1982	1990	2000	2003	2005	2007	2000 -2007 a.a.
entradas IED	58	207	1.271	633	946	1.833	3,8%
Stock IED	789	1.941	6.314	7.987	10.048	15.211	2,9%
F&A transfronterizas	s/d	200	1.144	297	716	1.637	5,6%
Ventas filiales	2.741	6.126	15.680	16.963	21.394	31.197	2,7%
VA filiales	676	1.501	3.167	3.573	4.184	6.029	2,6%
Expo filiales	688	1.523	3.572	3.073	4.197	5.714	2,1%
PBI mundial	12.083	22.163	31.895	36.327	44.486	54.568	1,6%
FBK mundial	2.798	5.102	6.466	7.853	9.115	12.356	1,8%
Expo mundiales	2.395	4.417	7.036	9.216	12.588	17.138	2,1%

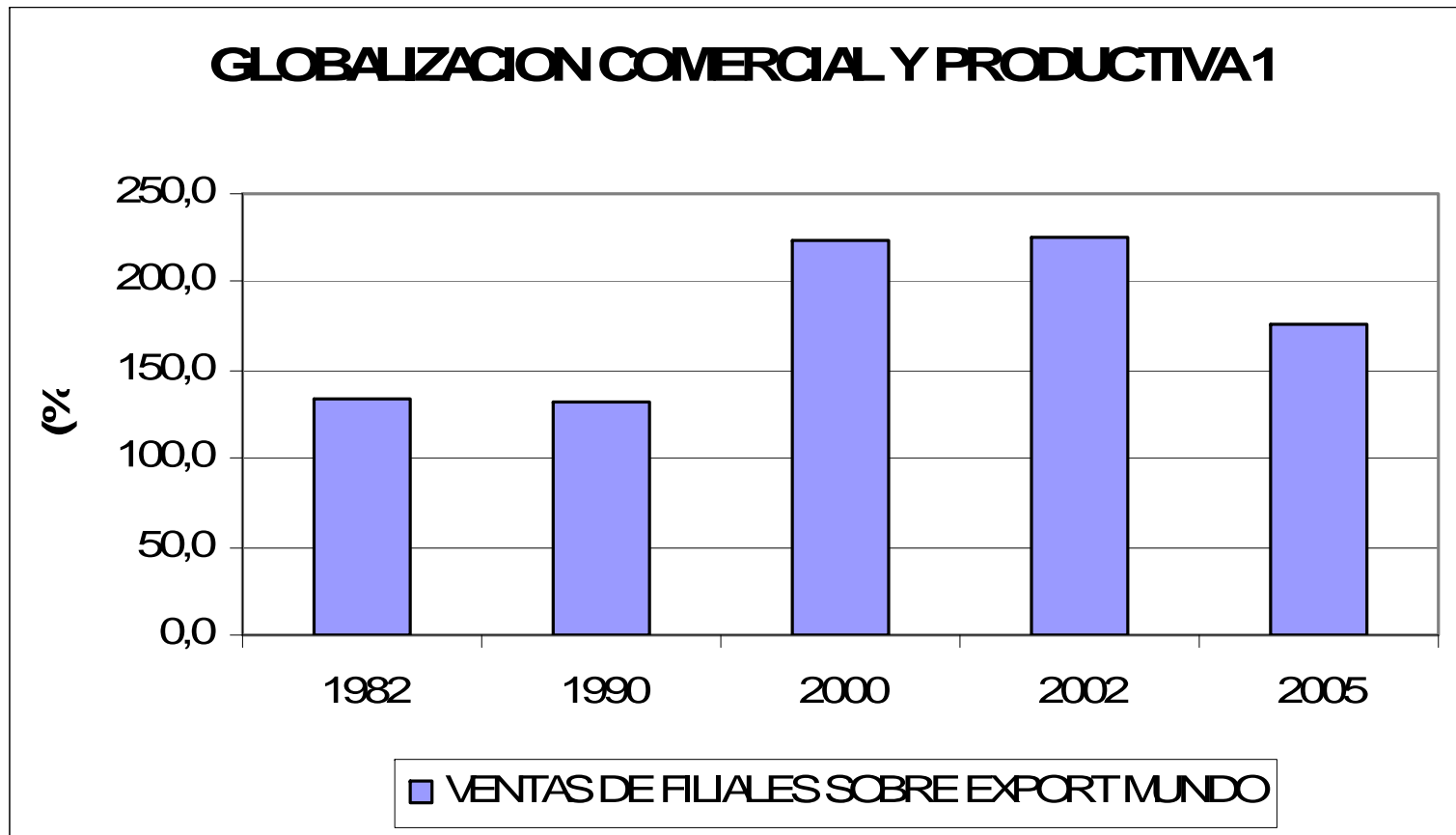
- flujos de IED máximos en 2007 y 2000, luego de olas de F&A
- en 2004-05 valores más normales pero superiores a los anteriores
- Transnacionalización proceso más intenso que apertura comercial, gana espacio frente a las export
- en 2008 se reducen los flujos pero queda el cambio estructural acumulado



Las ventas de las filiales llegan a la mitad del PBI mundial desde fin de siglo. Su Valor Agregado llega al 10%, lo que supone que considerando ventas locales de matrices, el consolidado de ET debe superar al 20% del PBI mundial.



La velocidad del proceso globalización productiva se acelera en los noventa respecto a la comercial, las ventas de filiales pasan a más que duplicar las exportaciones mundiales. Recupera ritmo el comercio en los últimos años.



Problemas de la inserción periférica: comercio y transnacionalización

- El comercio mundial de productos primarios crece mucho más lentamente que el de manufacturas, y además se verifica empíricamente la tendencia secular al deterioro de la relación de términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. Futuro: probable demanda sostenida pero no mejora de precios
- En la primera mitad de los noventa, las ET realizaban más de un tercio del comercio mundial dentro de su propia red de filiales (intrafirma), y participaban en otro tercio más como compradoras o vendedoras; lo que implica que las ET controlaban o por lo menos ejercían influencia sobre más de dos tercios del comercio mundial. Menos de un tercio del comercio internacional se realizaba entre empresas no transnacionalizadas. Las ET organizan las cadenas globales de valor

WIR (2006): OTRO AÑO DE CRECIMIENTO DE LA IED

- IED crece en 2005 más que el año anterior, más diversificada en países, pero volviendo a concentrar en desarrollados: Reino Unido primer receptor, seguido de EUA, China, Francia, Holanda y Canadá
- F&A en nueva ola, fuerte crecimiento receptivo europeo (intra y desde fuera)
- Retorno a los recursos naturales: mayor diversificación obedece a búsqueda de materias primas (por ej. Crece IED en Africa)
- Aumentan las F&A transfronterizas en sector primario pasando de 5% del total mundial en 2004 a 15%; siguen predominando F&A en servicios (en torno al 60% del total), en manufacturas el restante 25% aprox.: sector finanzas especializadas en commodities primero, lo sigue petróleo, luego telecomunicaciones. Crece minería

WIR (2006): DETERMINANTES DEL AUMENTO DE LA IED RECIENTE

- Condiciones: macro- recuperación del crecimiento económico en algunas áreas como la UE
- micro-crecimiento de fondos de inversión como origen, en 2004-2005 pasan a ser casi el 20% del total de F&A, pico que solo alcanzaron antes en 1992
- institucionales- se toman medidas para controlar take overs, pero vitalidad de mercados financieros impulsa movimientos accionarios
- Políticos: cambios en regulaciones hacia la IED fueron en unos 100 países, 270 cambios en 2004 y 234 en 2005; 234 y 164 fueron pro IED
- Aumenta la red de acuerdos internacionales bilaterales (BIT, DTT) con posibles interferencias e inconsistencias con acuerdos de comercio

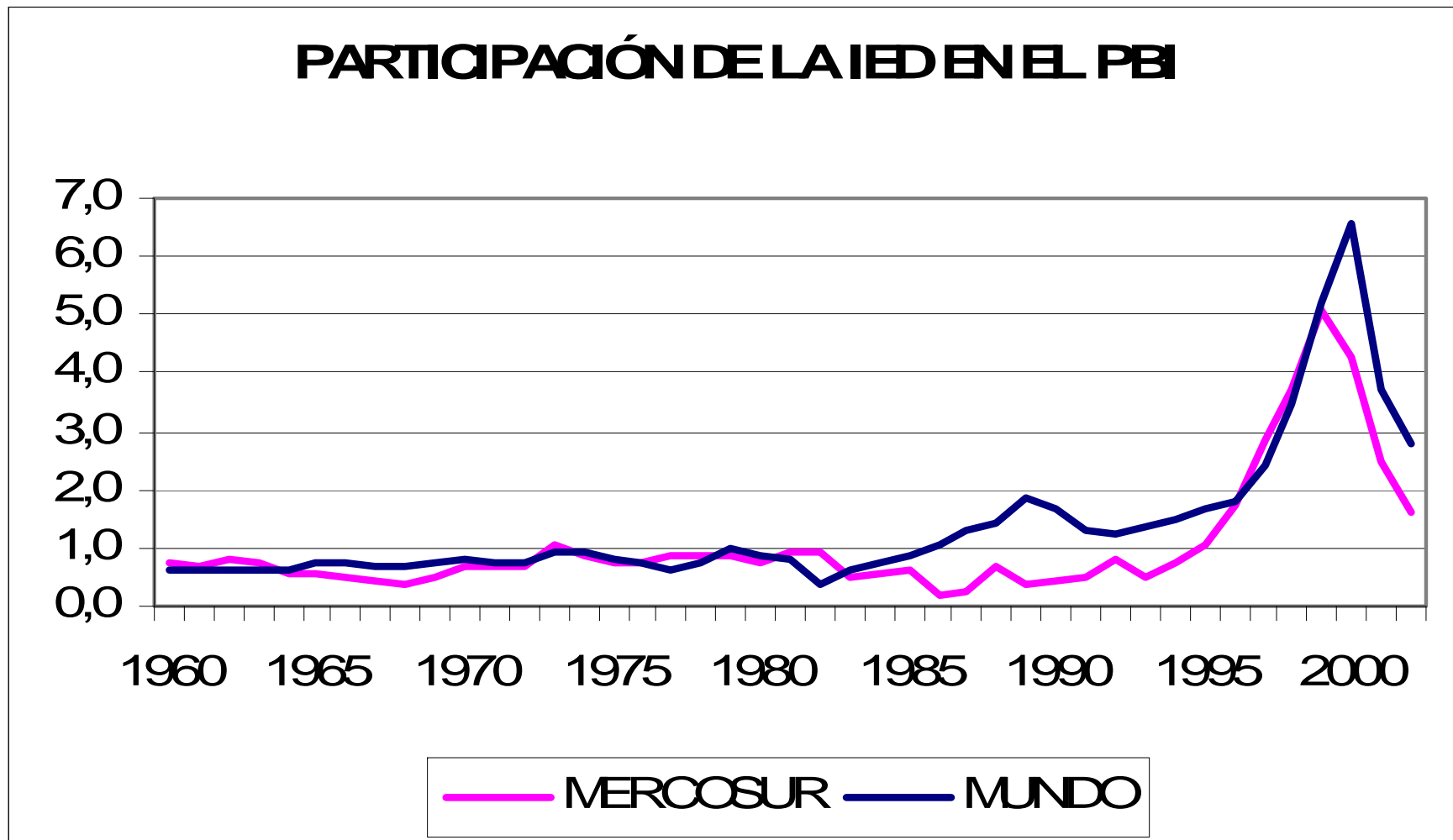
WIR (2009): se detiene el impulso de las ET y las F&A?

- Ciclo iniciado en 2003 con pico 2007 cae 15% en 2008 a 1.7 billones. Valor de F&A bajó 40%. Se espera una nueva caída a la mitad en 2009; y de 60% en Países Desarrollados
- Desempeño de Países en Desarrollo 2009 caería 26%, pero muy heterogéneo.
- Escenario más probable supone recuperación recién para 2011

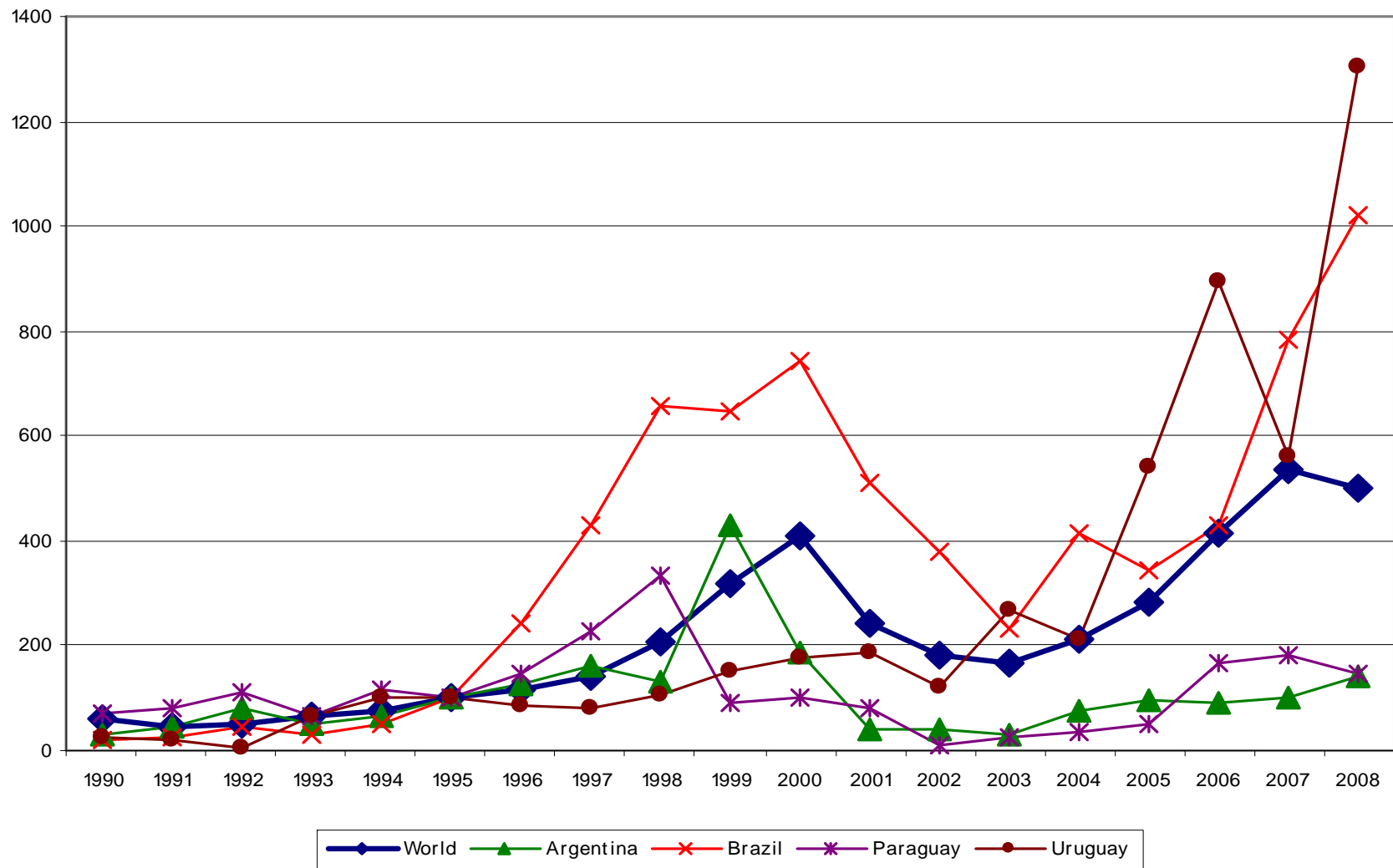
3. Tendencias de la IED en Mercosur

- En los Países en Desarrollo dos esquemas extremos:
 - ASIA recibe más IED manufacturera y con más estabilidad, fuertemente exportadora
 - MERCOSUR recibe IED con un patrón similar a los Países Desarrollados, la ola de F&A en países subdesarrollados se concentra en el MERCOSUR especialmente por privatizaciones o cambios de manos desde capital nacional de empresas previamente privatizadas.
 - México es una situación intermedia
- Crecimiento de los Sistemas Internacionales de Producción Integrada o de las estrategias de integración internacional compleja de las ET, características de la Fase Transnacional de desarrollo del sistema económico mundial (anticipada por Trajtenberg y Vigorito, 1982) No se observa en países del Mercosur

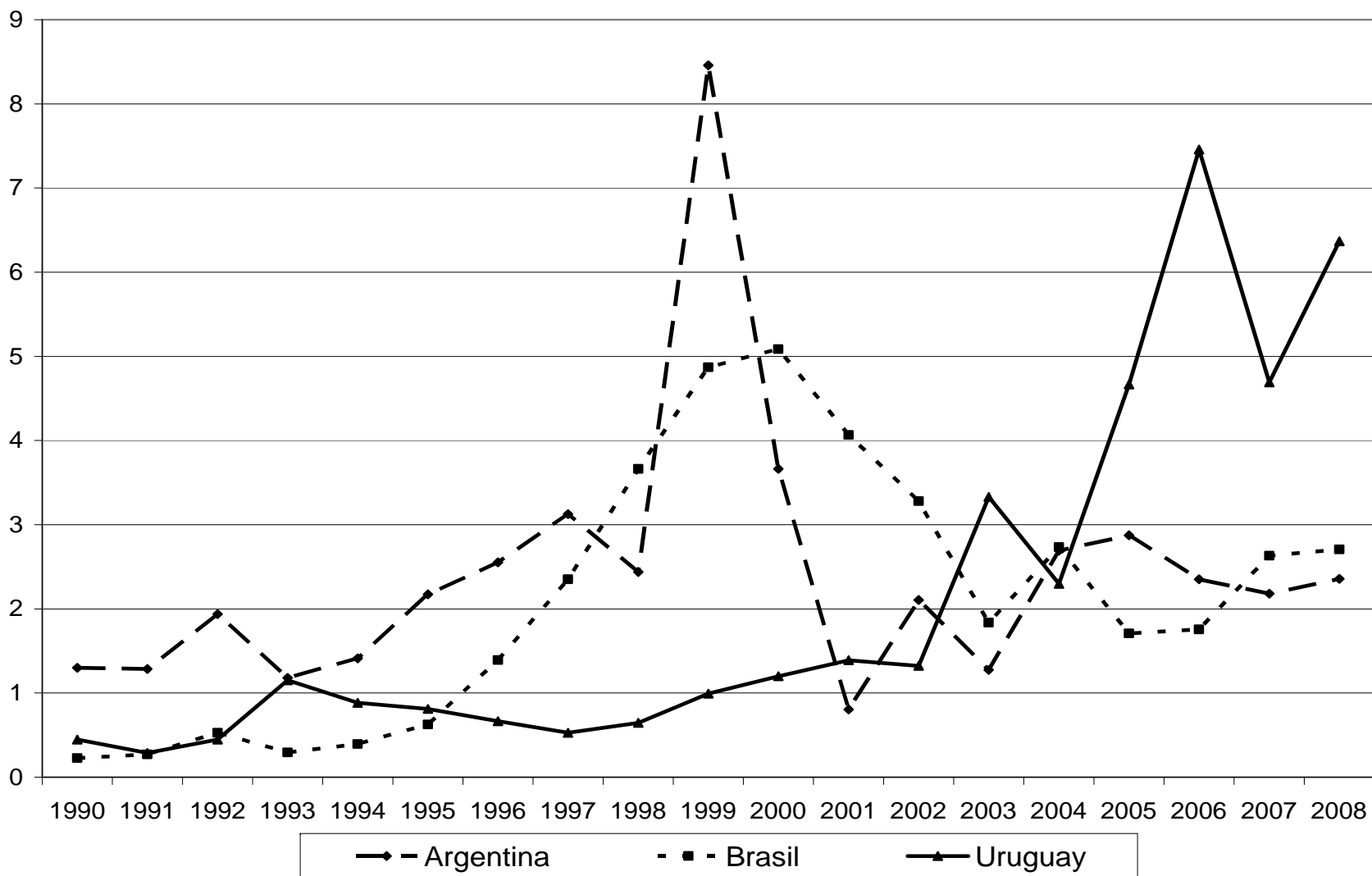
El proceso de transnacionalización mundial da un salto en 1995-2000, luego de una tendencia creciente. Causa principal: ola de F&A. Mercosur sigue ese salto, anticipa caída 2000.



MERCOSUR: Flujos de Entrada de IED por país. Período 1990 – 2007. Índice base 1995=100

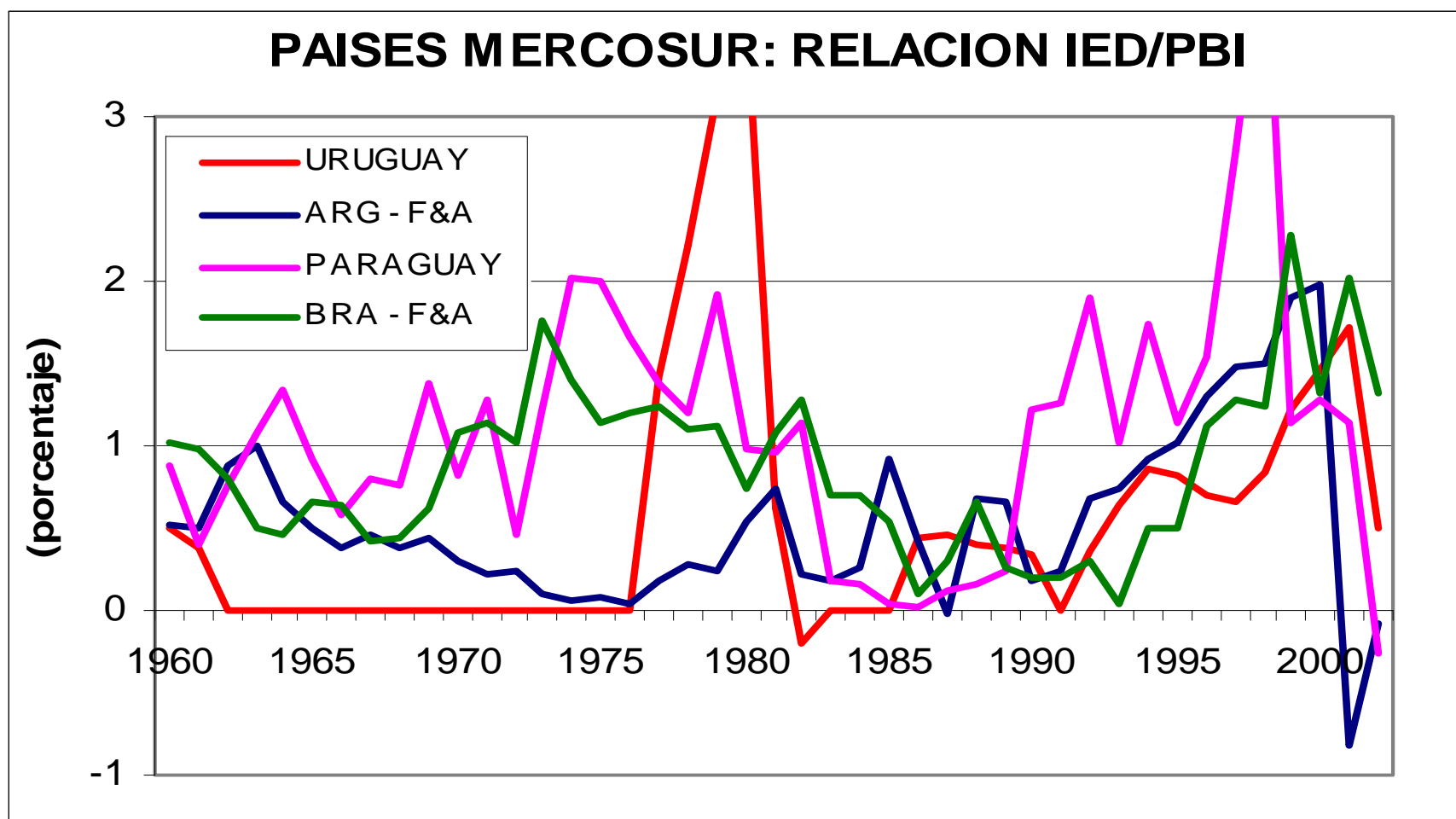


Relación entre IED y PIB: Argentina, Brasil y Uruguay 1990-2008 (en %)



-Deducidas la compras de empresas, la recepción de IED de los países menores es comparable (y quizás mayor) que la de Argentina y Brasil, con la diferencia de que 1/3 de la IED proviene de los socios.

- Transnacionalización cruzada entre Argentina y Brasil no es relevante.



Conclusión sobre especialización internacional y ET

- las industrias de la región terminaron el siglo XX mucho más primarizadas y transnacionalizadas que en décadas anteriores.
- Pese a la apertura comercial, las estrategias globales de las ET ubican a sus filiales manufactureras en los países del MERCOSUR con estrategias o formas de expansión básicamente orientadas al mercado
- único caso relevante de complementación productiva gestionado por las ET mediante su racionalización internacional intrafirma se encuentra en el sector automotor. Brasil creciente exportador de este sector

4. Tendencias de las políticas en el mundo: IED y desarrollo, papel de AIIIs

IED Y POLITICAS DE DESARROLLO

- Lall identifica tres estrategias de desarrollo según el papel adjudicado a los inversores extranjeros:
 - Desarrollo autónomo, permite o habilita entrada de capital extranjero una vez desarrollados los grupos económicos nacionales. Modelo Japonés y Coreano
 - Desarrollo liderado por IED con políticas liberales o neutrales. Caso de Hong Kong y Taiwan, nunca en estado puro.
 - Desarrollo con IED orientada por objetivos nacionales (*“Targeting FDI”*). Casos de Singapur e Irlanda. Con instrumentos diferentes también caso de China.
- La primera opción ya no está disponible en la fase actual del capitalismo mundial, la tercera parece la mejor cuando se requiere un cambio en las estructuras productivas respecto a las tendencias de largo plazo

IED ORIENTADA POR OBJETIVOS DE DESARROLLO

- Implica por lo menos tres componentes o áreas de políticas:
 1. **Búsqueda internacional** de los inversores o socios. Disponer de capacidad de seguimiento de los movimientos de las ET en mercados mundiales seleccionados. Identificación de oportunidades.
 2. **Negociación** de incentivos contra desempeño. Articulación público – privada en un plan estratégico de largo plazo que beneficie a ambas partes y confiera seguridad y confianza al inversor
 3. **Seguimiento** ex -post de los compromisos asumidos y del desempeño sectorial y de las empresas
- Todo esto supone que el Estado que negocia tiene definiciones respecto a los objetivos estratégicos para el sector de actividad dentro de su plan de desarrollo

Tendencias en políticas hacia la IED

- Desde la discusión en la ONU sobre Código de Conducta de las ET (en inicio de los 70) , hasta la Competencia entre los Estados por la captación de IED (en los 90), que desplaza el eje a que reglas deben cumplir los Estados
- Este cambio refleja el aumento histórico del Poder Estructural del Capital a escala global, una vez superado el “umbral” en el grado de transnacionalización (Trajtenberg y Vigorito, 1982)
- Oman (1999) diferencia Competencia por la IED vía reglas (mejora del “clima de negocios”) y vía incentivos: la segunda puede conducir a costos sociales innecesarios

Tendencias en políticas hacia la IED 2

- UNCTAD (2003) Políticas nacionales son más abiertas, aumenta calidad y cantidad de incentivos (“Bidding wars”) y estrategias de promoción focalizadas (“Targeting”)
- Aumentan acuerdos de comercio y de inversiones, BITs (Tratados bilaterales de Inversión) y DTTs (tratados de doble tributación)
- Convergencia entre redes de las ET, acuerdos comerciales y de inversión (en especial DTTs) fortalecen formación de megabloques según la tríada (ahora con “la Gran China”)

Acuerdos internacionales de inversión (AIIs), captación de IED y desarrollo

- los países crecientemente firman AIIs con el objetivo de atraer IED. Es consensual en la literatura que el marco regulatorio de la IED es “habilitante”, quizás hasta condición necesaria, pero la IED depende de determinantes económicos
- De nuestro trabajo surge que ambos elementos son condiciones necesarias: el riesgo político es determinante significativo y los factores económicos también. Todo lo demás igual, los BITs resultan determinantes significativos para la IED bilateral en una muestra con casi 20.000 observaciones
- En documento reciente encontramos que los BITs tienen correlación positiva con la IED bilateral, además de impactos positivos del comercio sobre la IED. Si el RIA produce comercio --> IED, pero no en caso contrario
- Ej. NAFTA no sería creador significativo de IED para México

AIIs y desarrollo...

Los países son soberanos en decidir nivel y propósitos de sus AIIs, pero deben tener en cuenta que todos lo están haciendo (AIIs pasan al centro de la diplomacia económica internacional) y esto cambia las condiciones para los que quedan fuera del sistema. Es decir, si los AIIs no eran determinantes de la IED, cada vez lo serán más castigando a los que no accedan...para poder promover “calidad de IED” hay que tener capacidad de atracción...

AIIs siempre implican pérdida de espacio para las políticas nacionales: ¿cuáles vale la pena sacrificar?

Según UNCTAD (2003) la liberalización no es la política “óptima” en materia de IED para el desarrollo:

- atraer IED de calidad
- mejorar beneficios una vez atraída: tecnología, compras locales, reinversión, protección ambiental y al consumo, etc.
- Contener daños potenciales, evitando el “crowding out” de firmas locales potencialmente viables o prácticas anticompetitivas

Tendencias recientes postcrisis (UNCTAD 2009)

1. En 2008 y 2009 predominan medidas de mayor liberalización en 42 países relevados para el G20: medidas de entrada, facilitación y operación. Estímulos fiscales a sectores no discriminan, pero podrían hacerlo
2. BITs y DTTs continúan expandiéndose, aunque a ritmo menor, una vez que la cobertura se generaliza. Aumentan los acuerdos Sur-Sur. AIIs se aceleran pos crisis, los 42 países relevados firman algún acuerdo
3. Reglas de inversión son crecientemente formuladas en acuerdos preferenciales que integran comercio e inversiones
4. Venía aumentando número de disputas inversores-Estados, se prevé riesgo de ola proteccionista-nacionalista cuando Estado se retire de industrias que está capitalizando producirá ola de inversión, probable cambio de manos o extranjerización

6. Las Políticas necesarias: promoción de la IED en una estrategia de desarrollo

- 6.1. Necesidad de una agencia específica para la promoción y seguimiento de la IED
- 6.2. Enfoque sectorial y de negociación: incentivos temporarios con acuerdo sobre contraprestaciones en dirección a la estrategia de desarrollo nacional, trato nacional pero activo, utilización de espacios OMC – AIIs (BITs)
- 6.3. Promoción especial de ciertos “tipos de IED”, papel de las Zonas Francas
- 6.4. Hacia políticas industriales (incluída la de IED) de competitividad, horizontales y sectoriales, que atiendan los problemas de desarrollo: exportaciones estables y con potencial de crecimiento, encadenamientos, derrames, profundización del tejido industrial, innovación e I+D, etc.
- 6.5. Políticas de infraestructura, telecomunicaciones, energética y de transportes (puertos, carreteras, ferrocarril, etc). Papel de las Empresas Públicas y PPPs

Efectos de derrame en el Mercosur (Red Mercosur: Unicamp, Cenit, Decon 2003)

- Estudios muestran evidencia de derrames verticales positivos en los tres países, con mayor o menor importancia según densidad de tejido industrial (menos importantes en Uruguay)
- Derrames horizontales o fueron negativos (Uruguay) o solamente fueron positivos para empresas nacionales con capacidad de innovación consolidada
- Formas horizontales (*market seeking*) combinadas con niveles de protección efectiva elevados tuvieron impacto negativo sobre las empresas locales
- Se requieren políticas específicas para la promoción de los derrames, oportunidad perdida en los noventa: gran atractividad con poco impacto sobre la economía local

Objetivos de una política hacia la IED que promueva los derrames (Laplane 2005):

1. Fortalecer los encadenamientos locales de las ET, apoyando redes locales de proveedores, su calificación, formación de RRHH y actividades de innovación. En Brasil cuando la filiales realizan I+D las nacionales de sus sectores tienden a imitarlas
2. Fortalecimiento de la capacidad de absorción de las empresas nacionales, apoyando la implantación de redes de colaboración entre empresas y con laboratorios I+D
3. Articulación de iniciativas en el Mercosur ofrece mejores potencialidades que esfuerzos nacionales autónomos, dentro de una política de complementación productiva regional
4. El problema de la negociación con las ET está en el centro de la política

Narula y Dunning 2009

1. Hasta 2000 relación difícil entre ET y Estados en desarrollo, debilitando capacidad estatal para promover estrategias de desarrollo “asistidas por IED”
2. Tipo de IED que el país logre atraer es por lo menos tan importante como su cantidad
3. Globalización hasta 2008 condujo a gran incremento de actividad de Ets, reorganizan para aprovechar oportunidades
4. Estados luego de reestructura liberal responden de forma más reactiva

5. Oportunidades y desafíos para estrategia de desarrollo con ET cambiaron
6. Creciente peso de filiales no siempre resulta en crecimiento sostenido, cada establecimiento o filial tiene potencial particular para externalidades
7. Actividad de ET inapropiadas para nivel de capacidades (desarrollo) del país pueden provocar crowding out o captura regulatoria
8. Debe conectarse la política de IED con la política industrial, evitando la inercia de la sustitución de import
9. Atraer “buen tipo de IED” sigue siendo relevante, pero la mayor heterogeneidad requiere instrumentos más finos