

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y REFORMAS ESTRUCTURALES EN LA ARGENTINA

Tendencias y Estrategias en la Década de los '90*

*Fernando Porta
Adrián Ramos*

Introducción

El World Investment Report (2001) advierte sobre la debilidad de los efectos de derrame en varios países emergentes en los que las filiales de empresas transnacionales (ET) han sido protagonistas de importantes procesos de inversión. Sin dudas, la experiencia de Argentina en la década de 1990 constituye un caso que encaja perfectamente en tal conclusión. Más aún, con independencia del aporte positivo al financiamiento de la balanza de pagos que la inversión extranjera directa (IED) ha tenido durante buena parte de la década, la estrategia de negocios (productiva, comercial y financiera) que han desarrollado la mayoría de las filiales de ET –en el nuevo contexto de apertura y desregulación- no se ha traducido necesariamente en ganancias significativas y generalizadas de competitividad y, por el contrario, ha tendido a agravar la restricción y los desequilibrios externos.

Al mismo tiempo, las ET han sido los agentes más dinámicos del proceso de reestructuración de la economía argentina en este período y aprovecharon con ventajas, frente a la mayoría de las empresas nacionales, las nuevas condiciones de competencia y el conjunto de incentivos implícitos en el programa de reformas estructurales ejecutado. De hecho, las tres oleadas sucesivas de IED registradas a lo largo de la década (respectiva y predominantemente dirigidas al sector de servicios públicos privatizados, la industria manufacturera y los servicios privados) tienen relación con la eliminación de restricciones a la operatoria del capital extranjero, la liberalización comercial y financiera, la desregulación de mercados, la integración en el Mercosur y algunos incentivos explícitos que reforzaron las ventajas de localización. Así la inversión externa sumó entre U\$S 65.000 y 100.000 millones (según diferentes estimaciones) entre 1990 y el 2000 y convirtió a la Argentina en una de las economías más transnacionalizadas del mundo.

En el presente trabajo se analiza este proceso y sus diversas manifestaciones y efectos. En la primera sección se revisa la evolución de los flujos de IED y su asignación sectorial: además de los montos ingresados, se destacan algunas novedades importantes en las modalidades, el origen y la localización de las inversiones. En la segunda sección se analizan, estilizadamente, las estrategias desplegadas por las ET: con cierta sorpresa –

* Este artículo es una versión resumida de “La inversión extranjera en la Argentina a fines del siglo XX” (M. Kulfas, F. Porta y A. Ramos, enero de 2002), CEPAL, Santiago de Chile. Los autores agradecen los comentarios de Bernardo Kosacoff (CEPAL, Buenos Aires) a las sucesivas versiones provisionales de este documento, así como la información facilitada por Daniel Chudnovsky y Andrés López (CENIT, Buenos Aires).

dado el nuevo contexto institucional-, se constata que el aprovechamiento del mercado interno y de los recursos naturales continúa siendo la motivación principal. La mayor novedad en este punto reside en la importancia del Mercosur para la operatoria de algunas filiales. En las conclusiones se reflexiona sobre los efectos: alivio de las cuentas externas en el corto y mayor restricción en el largo plazo, por un lado, y fuerte modernización y poco derrame tecnológico, por el otro. En ese marco, se discuten las razones de la transnacionalización intensiva y se vinculan los análisis anteriores con la coyuntura crítica que atraviesa actualmente la economía argentina.

I. Tendencias de la IED. Etapas y modalidades de inserción.

I.1. Breve reseña histórica

El capital extranjero ha desempeñado históricamente un papel muy importante en la conformación de la estructura económica argentina. La Argentina contemporánea asistió a tres grandes oleadas de inversiones extranjeras. La primera de ellas tuvo lugar, con diferentes ciclos, en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX, en que la Argentina se consolidó como país agroexportador. En dicho marco, se produjo una gran afluencia de capitales (principalmente británicos) que se orientaron hacia el tendido de líneas ferroviarias, la instalación de frigoríficos y los servicios públicos. De este modo, quedó delineada una estructura económica orientada hacia la explotación de la riqueza agropecuaria, en que los inversores extranjeros aportaron los capitales inherentes a la instalación de la infraestructura necesaria para facilitar y eficientizar la producción agropecuaria y su exportación (CEPAL, 1958).

Dicho esquema llegó a su fin con la crisis mundial de 1930, que condujo a la Argentina –al igual que a otros países de la región- a iniciar un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Finalizada la Segunda Guerra Mundial e iniciada la etapa de reconstrucción de posguerra, se abriría para los países industrializados la posibilidad de retomar una política activa en términos de la realización de inversiones en el exterior. Así, una parte significativa de las inversiones estadounidenses, y posteriormente también europeas, se remitirán hacia América Latina. Sin embargo, en la Argentina –y en el marco de las políticas nacionalistas implementadas por Juan Perón entre 1945 y 1955- las inversiones extranjeras no se harán presentes en el país sino hasta fines de los años cincuenta. Hacia 1955, el capital extranjero representaba el 5% del capital total, cuando había llegado a picos del 48 a principios de siglo (CEPAL, 1958)¹.

Tras el derrocamiento de Perón se producirán cambios substanciales. En particular, la llegada de Arturo Frondizi a la presidencia en 1958 trajo consigo

¹ La principal razón que explica tal reducción de la participación del capital extranjero en la economía argentina es la nacionalización de los servicios públicos operada a fines de los años cuarenta. Por otra parte, es importante destacar que posiblemente esté subestimada la presencia de capitales extranjeros en esa época dado que era una práctica frecuente de muchas ETs intentar disfrazar su condición de empresa extranjera para acceder a mejores condiciones legales. Al respecto, véase Weil (1990).

un giro en la política hacia el capital extranjero. La sanción de la Ley 14.780 implicó la derogación de las cláusulas restrictivas sobre remisión de utilidades y repatriación de capitales, y dicha normativa se complementó con otras sobre promoción industrial y regional. En este marco, se produjo una significativa afluencia de capitales que se orientó hacia la industria manufacturera, particularmente la automotriz y el complejo químico - petroquímico (entre ambas absorbieron dos tercios del total invertido). Asimismo, se produjo una apertura en el segmento petrolero bajo la forma de concesiones de áreas para exploración y explotación, pero bajo la tutela de la empresa estatal YPF².

Posteriormente, entre 1966 y 1969 se producirá una nueva afluencia de capitales pero esta vez la orientación estará más vinculada a la compra de empresas locales y la ampliación de la capacidad instalada. Así, durante la década del sesenta se acentúa la presencia del capital extranjero en la economía argentina: la participación de las empresas de capital extranjero en las ventas de las primeras cien empresas industriales del país se incrementó del 63,3% en 1957 al 76,6% en 1962 y al 79,4% en 1969 (Khavisse y Piotrkowski, 1973). Asimismo, la participación de esas grandes empresas de capital extranjero en la producción industrial del país creció del 10,4% en 1957 al 17,9% en 1962 y al 20% en 1968.

En los años setenta, los flujos de inversión extranjera se contrajeron significativamente. Durante el primer lustro de esa década, el alto grado de conflictividad política y social juegan un papel de importancia. Asimismo, el regreso del peronismo al poder, en 1973, trae consigo una nueva legislación restrictiva para la operatoria del capital extranjero. Con posterioridad al golpe militar de 1976 y el giro en la política económica que socava las bases de la sustitución de importaciones, se produce un redireccionamiento de las inversiones extranjeras. Algunos flujos tendrán como destino las finanzas mientras se produce el retiro de algunas ETs (como por ejemplo, General Motors, Citroën, entre otras) o la venta de acciones a grupos económicos locales (Fiat, Renault).

Los años ochenta presentan magros resultados en materia de inversiones en general. La crisis de la deuda externa asume un papel trascendental y la mayor parte de las inversiones aparecen vinculadas a programas de promoción industrial que se constituyeron en una fuente de subsidios de consideración y que tuvieron un impacto destacado en la localización de las actividades productivas. Los principales beneficiarios de los sistemas promocionales fueron algunos grupos económicos locales (Azpiazu y Basualdo, 1990). Es así que, por primera vez, las ET manifiestan una mayor predisposición a asociarse con firmas de capital local como reconocimiento al creciente poder de los grandes grupos económicos locales (Azpiazu, 1995).

Durante el segundo lustro de los ochenta una proporción principal de las inversiones extranjeras se materializó a través de mecanismos de

² Durante el gobierno de Arturo Illia (1963-1966) dicho contratos fueron cancelados.

capitalización de la deuda externa. Entre fines de 1984 y 1989, la casi totalidad de la deuda capitalizada corresponde a proyectos industriales patrocinados por ET que ya se encontraban radicadas en el país. Este tipo de radicaciones tenía un alto grado de concentración en términos de firmas, sectores (industria alimenticia, automotriz y químicos) y de actividades orientadas a la exportación (Basualdo y Fuchs, 1989). Asimismo, en esta época comienza a plantearse la privatización parcial de algunas empresas estatales, aunque no llega a consumarse³.

Finalmente, en los años noventa, y dados los cambios en las condiciones internacionales y en la política económica adoptada por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999), se produjo la tercera oleada de inversión extranjera de la Argentina contemporánea, la cual presenta características que la distinguen de las anteriores. Sin lugar a dudas, el hecho que marca claras diferencias en términos históricos es el libre acceso del capital extranjero a la totalidad de las actividades económicas, incluso hacia aquellas en que habían existido fuertes restricciones, tales como los servicios públicos y las actividades extractivas.

I.2. La oleada de inversiones externas en los años noventa

La recuperación de los flujos de IED ingresados en la economía argentina hacia finales de los años ochenta se acentúa significativamente en la década de los noventa, alcanzando, de acuerdo a estimaciones oficiales de la Balanza de Pagos, un monto calculado de U\$S 77.876 millones entre 1990 y 2000. La evolución de los flujos de IED presenta una tendencia creciente a medida que progresa la década. El valor máximo anual de la serie se ubica en el año 1999 con 23.930 millones, siendo más de 15 veces superior al flujo de IED del año 1990. El crecimiento acelerado de los flujos de IED hacia la economía argentina condujo a que el acervo de capital extranjero crezca a una tasa del 22,5% anual acumulado entre 1992 y 2000 y alcance los U\$S 82.850 millones al finalizar este último año (MEyOSP, 2001).

³ En 1987 el gobierno da a conocer un programa de privatización parcial de la empresa telefónica ENTel y la aerolínea Aerolíneas Argentinas. El plan no llega a concretarse como resultado de la oposición parlamentaria.

Evolución de los flujos, renta y stock de IED en Argentina, 1990-2000
(en millones de dólares corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1992-2000
Flujos de IED	1,553	828	4,431	2,793	3,635	5,609	6,949	9,162	7,293	23,930	11,693	75,495
Reinversión de utilidades			857	878	898	659	397	726	788	-144	1,548	6,606
Aportes de capital			474	628	1,287	1,685	2,011	2,580	3,179	4,116	3,178	19,138
Deuda con matrices y otras filiales			371	251	387	700	1,526	1,161	804	1,571	708	7,479
Cambios de manos			2,730	1,036	1,063	2,566	3,014	4,694	2,522	18,386	6,260	42,271
<i>a. Privatizaciones</i>	1,174	460	2,344	935	136	1,113	580	892	334	4,192	32	10,558
<i>b. Fusiones y adquisiciones</i>			385	101	927	1,453	2,434	3,802	2,188	14,194	6,228	31,713
Stock IED			16,303	18,520	22,428	27,991	33,557	42,013	47,797	71,819	82,850	
Renta			1,196	1,724	1,928	1,967	1,850	2,369	2,380	1,658	2,406	17,479

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía de la República Argentina.

El inicio de esta nueva oleada de inversiones extranjeras en la Argentina se produce en simultáneo con una etapa de cambios políticos y económicos significativos, tanto a nivel nacional como en el contexto regional e internacional. A lo largo de los años noventa Argentina encaró una serie de profundas reformas económicas que tuvieron como ejes la estabilización de precios, la privatización o concesión de activos públicos, la apertura comercial para amplios sectores de la economía local, la liberalización de buena parte de la producción de bienes y la provisión de servicios y la renegociación de los pasivos externos (Heymann, 2000).

En 1991, mediante la sanción de una ley, se estableció un esquema de convertibilidad con tipo de cambio fijo entre la moneda local y el dólar estadounidense (a razón de 1 peso por dólar). Luego del inicio del programa, la tasa de inflación mostró una discontinuidad hacia abajo y siguió disminuyendo gradualmente. Esta ruptura con el pasado inflacionario se constituyó en un elemento crucial para la evolución de las actividades económicas.

Con relación a la reforma del Estado, se sancionó una ley que declaró sujetas a privatización o concesión a un amplio conjunto de empresas y actividades del sector público. Este proceso se desarrolló con suma celeridad: en el año 1990 fueron traspasadas al sector privado las empresas de telefonía (ENTel) y de aeronavegación (Aerolíneas Argentinas). A ellas siguieron áreas y otros activos petroleros (1991 y 1992), las empresas de electricidad y gas (1992), la siderúrgica estatal SOMISA (1992) y la petrolera YPF (1993), entre otras operaciones.

Aunque la presencia de grupos económicos locales en los consorcios adquirentes fue muy significativa⁴, en gran parte de los casos mencionados anteriormente los pliegos de privatización o concesión de actividades establecieron con carácter obligatorio la participación de operadores extranjeros en los consorcios adjudicatarios de las empresas. Por otra parte, también hay que señalar la inclusión de bancos extranjeros en dichos

⁴ Algunos autores atribuyeron esta situación al mayor conocimiento del funcionamiento de los mercados locales y a las capacidades de "lobby" por parte de tales segmentos empresarios (Chudnovsky, López y Porta, 1994; Azpiazu y Vispo, 1994). A modo de ejemplo, véase el caso de una asociación en el sector eléctrico citada por Paredes y Sánchez (1996): "ENDESA declara que escoge la modalidad de joint-venture para asociarse con locales y así evitar los problemas de lobby y para conocer el mercado local. ENDESA aporta la parte técnica, el capital y la administración, CMS aporta la experiencia internacional y capital mientras los restantes socios aportan financiamiento".

consorcios, hecho vinculado a que las privatizaciones concretadas en los primeros años incluyeron un programa de capitalización de deuda externa. De este modo, parte del monto ofertado para la adquisición debía estar integrado por el aporte de bonos de la deuda argentina, que eran tenencias principalmente de bancos extranjeros.

Por lo tanto, la conformación inicial de los consorcios adquirentes de las empresas estatales asumió una estructura tripartita, integrada por inversores extranjeros, grupos económicos locales y bancos con sede en el exterior. Con posterioridad, pudo verificarse una paulatina reestructuración del capital de tales empresas en la que los bancos extranjeros –en primer término- y muchos grupos económicos locales –posteriormente- vendieron las participaciones accionarias a los socios extranjeros.

En suma, este conjunto de iniciativas de privatización y concesión tuvo un rol destacado en el proceso inicial de crecimiento de las inversiones extranjeras en los años noventa. Además de ser una clara señal hacia los inversores del exterior respecto del cambio de estrategia de crecimiento del país, fortalecieron la inserción del capital extranjero mediante las exigencias de operadores internacionales y/o mecanismos de capitalización de deuda. Se estima que el 67% de los fondos totales que ingresaron por privatizaciones en el período 1990-1999 fue de origen extranjero y que más de $\frac{3}{4}$ partes de ese monto corresponde a la modalidad de inversión extranjera directa (MEyOSP, 2000).

La participación del capital nacional y extranjero en las privatizaciones, 1990-1999
(en millones de dólares corrientes)

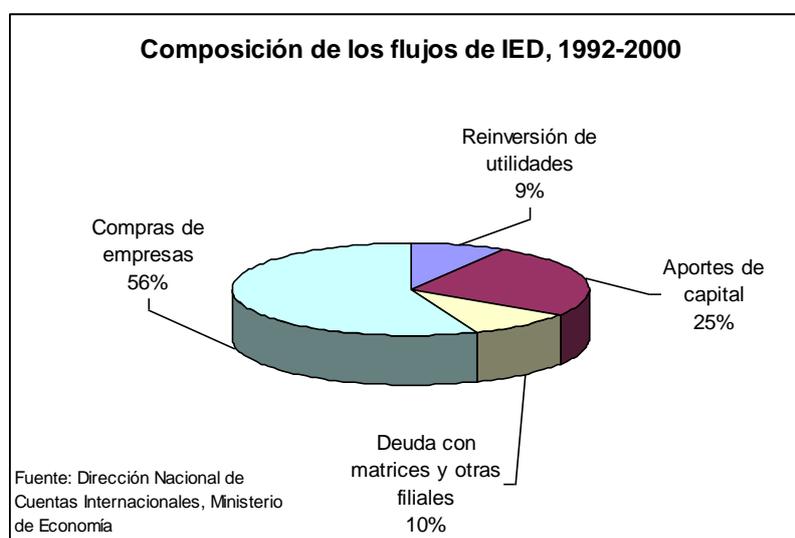
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1990-1999
Ingresos por privatizaciones	1,787	1,963	5,496	5,456	923	1,410	736	1,220	522	4,337	23,849
Capital nacional	613	1,108	2,641	1,921	407	297	156	328	171	145	7,787
Capital Extranjero	1,174	854	2,855	3,534	515	1,113	580	892	351	4,192	16,062

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía de la República Argentina.

De este modo, se puede señalar una primer etapa donde los flujos de inversión extranjera están impulsados por el proceso de privatizaciones y concesiones al sector privado. Así, en el período 1990-93, el 51% del flujo de inversión extranjera directa corresponde a operaciones de privatización de activos públicos. Esta participación se reduce con el transcurso de la década; si se considera el período 1990-2000 los flujos dirigidos al sector público nacional y provincial explican el 16% del total de la IED. Con posterioridad a la venta parcial de la petrolera estatal YPF (1993), el proceso de privatizaciones dejó de ser la fuente central de ingresos de IED, cediendo dicho lugar a las fusiones y adquisiciones (F&A) de empresas privadas, y en un nivel inferior, al financiamiento para la realización de nuevos proyectos de inversión (*greenfields*) y la ampliación de otros ya existentes⁵.

⁵ Sin embargo, el impacto del proceso de concesiones y privatizaciones no se agotó en las transferencias de empresas estatales. Es así que el proceso de F&A de empresas privadas tuvo una estrecha vinculación con la reestructuración en la composición del capital de las propias empresas privatizadas y con la transformación productiva inducida en los sectores en los que las privatizaciones y concesiones al sector privado impactaron en mayor medida (CEPAL, 2001).

En consecuencia, uno de los aspectos más destacados de la oleada de IED de los años noventa ha sido el significativo peso asumido por las transferencias de empresas. A diferencia de períodos anteriores con ingentes ingresos de IED, en esta oportunidad la mayor parte de los fondos aportados por inversores externos no se destinó a la instalación o ampliación de unidades productivas y de servicios sino a la compra de activos ya existentes en el país. De los flujos totales de IED que ingresaron a la Argentina durante el período 1992-2000, el 56% (alrededor de U\$S 42 mil millones) corresponde a flujos destinados a la compra de empresas, tanto estatales como privadas. Asimismo, cabe señalar que una parte significativa de los aportes de capital también tuvo como destino la compra de empresas⁶, por lo tanto, la participación de las operaciones de “cambio de manos” indicada se trataría sólo de un límite inferior del valor real.



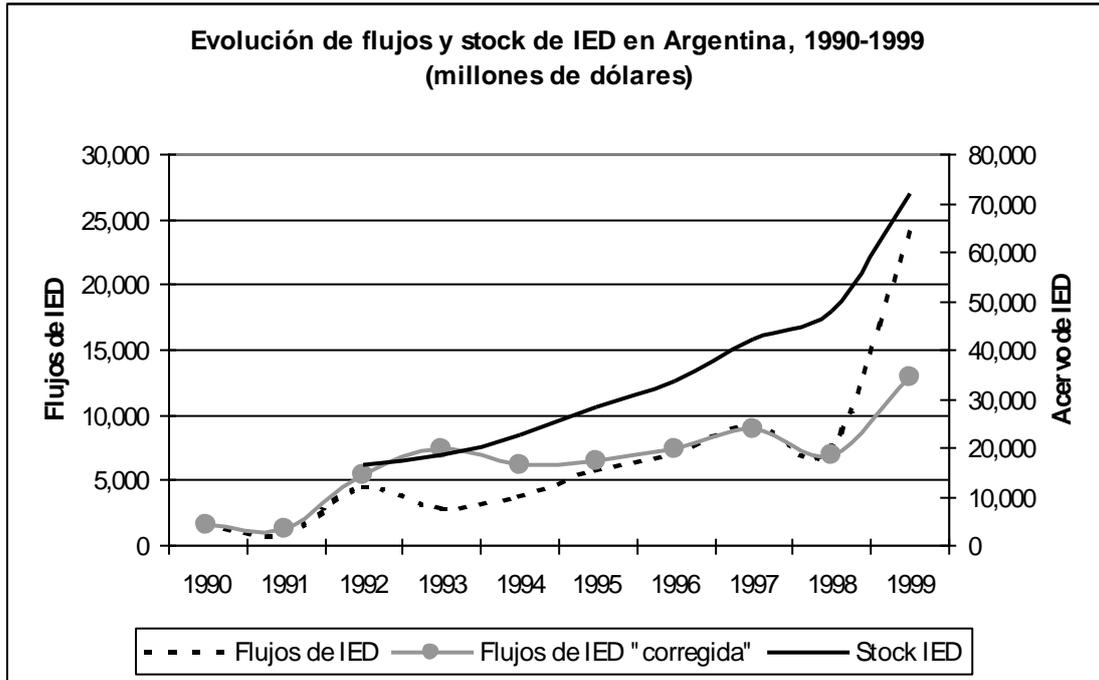
Dado que existen otros flujos externos que, indudablemente, han tenido por objeto el financiamiento de inversiones y que no integran el cálculo de la IED sino de inversión de cartera, se ha estimado una serie de IED “corregida”, en la cual, a la IED del balance de pagos se adicionaron los flujos de inversión de cartera en privatizaciones y las compras de acciones. Según la corrección de la serie entre 1990 y 1999 ingresaron a la Argentina U\$S 63.688 millones. En este caso, el hecho a destacar es que la corrección realizada modifica en parte el comportamiento de la serie en el tiempo, incrementando los flujos de IED incorporados a comienzos de la década del noventa, al tiempo que disminuye los correspondientes a la última parte del decenio.

⁶ El 25% de los aportes de capital correspondientes al período 1996-1998 se destinó a la compra de empresas. Tal estimación excluye al sector bancario. Asimismo, otro 29% de esos aportes tuvo por objeto el sostenimiento de la estructura patrimonial mientras que el 9% correspondió a aumentos de la participación accionaria (MEyOSP, 1999c).

Evolución de los flujos de IED en Argentina y de IED "corregida", 1990-1999
(en millones de dólares corrientes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1990-1999
Flujos de IED	1,553	828	4,431	2,793	3,635	5,609	6,949	9,162	7,293	23,930	66,182
Otros flujos del exterior	0	394	917	4,479	2,447	751	344	-317	-426	-11,083	-2,494
Inversión de cartera en privatizaciones	0	394	510	2,600	379	0	0	0	17	0	3,900
Compras de acciones			407	1,879	2,068	751	344	-317	-443	-11,083	-6,394
Flujos de IED "corregida"	1,553	1,222	5,348	7,272	6,082	6,360	7,293	8,845	6,867	12,847	63,688

Fuente: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales del Ministerio de Economía de la República Argentina.



Otro aspecto de importancia a considerar es que una parte significativa de las inversiones realizadas por los capitales extranjeros se financió mediante el endeudamiento externo, básicamente a través de la colocación de obligaciones negociables y de otros instrumentos financieros en los mercados internacionales de capitales. Entre 1992 y 1998 el sector privado no financiero se endeudó con el exterior en más de U\$S 35 mil millones, correspondiendo casi tres cuartas partes de dicho endeudamiento a los inversores extranjeros (MEyOSP, 1999b). El análisis de dicha modalidad de ingreso de capitales es de suma importancia por cuanto en algunos sectores gran parte de las inversiones se financió por esta vía. Por ejemplo, en sectores tales como comunicaciones, petróleo y minería y electricidad, gas y agua los montos por este concepto son comparables y hasta superiores a los ingresos de IED.

Un modo de aproximarse al monto total de inversiones correspondientes a no residentes independientemente de las fuentes de financiamiento es a través del concepto de Inversión de Firmas Extranjeras (IFE). Para el período 1990-

1999, la IFE se estima en U\$S 126.638 millones⁷ (CEP, 2000b). Por un lado, el análisis de la IFE permite corroborar el alto peso de las transferencias de empresas, las cuales comprendieron el 51,2% del total correspondiente al período 1990-1999. Por otro lado, que casi 2/3 de las inversiones externas en formación de capital corresponden a ampliaciones, mientras que sólo 1/3 al establecimiento de nuevas instalaciones. Por su parte, entre los “cambios de manos” predomina la oleada de fusiones y adquisiciones de empresas privadas, explicando el 75% de los montos.

Inversión de Firmas Extranjeras según tipo de operación, 1990-1999

Montos en millones de dólares y porcentajes

Inversiones físicas	61,783	48.8%
Greenfields	21,128	34.2%
Ampliaciones	40,655	65.8%
Transferencias de empresas	64,855	51.2%
Privatizaciones	16,243	25.0%
Fusiones y adquisiciones de empresas privadas	48,612	75.0%
TOTAL	126,638	100.0%

FUENTE: CEP(2000b)

El proceso de fusiones y adquisiciones de empresas en la Argentina se acelera a partir del año 1997 y alcanza en el período 1990-1999 un monto acumulado estimado en U\$S 55.475 millones. Considerando el conjunto de las operaciones de fusiones y adquisiciones concretadas en la economía argentina, el 87,6% de los montos desembolsados fue llevado adelante por empresas de capital extranjero, y de esa contribución al total más de la mitad corresponde a compras de empresas locales. En suma, el proceso de fusiones y adquisiciones verificado tiene como nota dominante la adquisición de empresas de capital local por parte de firmas extranjeras.

Fusiones y adquisiciones concretadas en la economía argentina, 1990-1999

Desagregación por origen del capital. Montos en millones de

	1990-92	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTAL	
Empresas extranjeras	444	630	1,693	1,832	3,547	11,737	9,161	19,568	48,612	87.6%
De empresas extranjeras a nacionales	441	630	1,386	1,571	3,510	8,320	6,340	4,654	26,851	48.4%
Entre empresas extranjeras	3	0	307	262	37	3,417	2,821	14,914	21,761	39.2%
Empresas nacionales	34	58	314	47	216	3,317	1,625	1,236	6,845	12.3%
De empresas nacionales a extranjeras	0	24	101	13	35	1,359	746	1,068	3,345	6.0%
Entre empresas nacionales	34	34	213	34	181	1,958	879	168	3,500	6.3%
Origen no determinado	0	0	0	0	0	0	17	0	17	0.0%
TOTAL	478	688	2,007	1,879	3,763	15,055	10,803	20,803	55,475	100.0%

FUENTE: CEP (2000b)

Por último, hay que señalar que existe una vinculación significativa entre las operaciones de F&A y el proceso de concesiones y privatizaciones. Es así

⁷ De los 88.717 millones de dólares de IFE entre 1990 y 1998, puede estimarse que 72.317 millones de dólares (el 81,5% del total) se financiaron mediante ingresos de capitales del exterior, materializados bajo la forma de IED, inversión de cartera en privatizaciones, compras de acciones y endeudamiento de las filiales, mientras que los 16.400 millones de dólares restantes (18,5%) correspondieron a financiamiento obtenido localmente y otras fuentes no determinadas (Cuadro R.I.1).

que se estima que el 46% de las operaciones de F&A entre 1990 y 1999 tuvieron una estrecha vinculación con la reestructuración del capital en los consorcios adquirentes de las empresas privatizadas o con la reestructuración y las estrategias productivas en el nuevo contexto regulatorio que fueron encaradas por los líderes sectoriales de las actividades intensivas en concesiones o privatizaciones (Kulfas, 2001).

RECUADRO I: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE ASPECTOS METODOLOGICOS DE LAS ESTIMACIONES DE IED

Las modalidades de inserción en la economía argentina escogidas por los inversores extranjeros durante los años noventa han aportado algunas novedades de consideración. A diferencia de otras etapas, en que la mayor parte de las inversiones se financiaban a través de aportes de capital desde la casa matriz, la reinversión de utilidades o el endeudamiento en el sistema financiero local, durante la presente oleada se ha asistido a una creciente diversificación de las fuentes de financiamiento.

En particular, durante los años noventa una parte muy significativa de las inversiones ha sido financiada mediante la colocación de deuda en mercados internacionales, fundamentalmente, a través de la emisión de obligaciones negociables. Dado el alto peso asumido por tal endeudamiento (casi U\$S 23 mil millones entre 1992 y 1998), realizar un análisis de las características y la envergadura de las inversiones extranjeras exclusivamente a través de la evolución de la IED puede conducir a resultados parciales, sin que ello obligue a desechar el análisis de la IED. Ejemplo de ello es que en algunos sectores, como las comunicaciones, la mayor parte de las inversiones no se han financiado mediante flujos de IED sino de colocaciones de deuda.

Por otra parte, existen otros flujos externos que, claramente, han tenido por objeto el financiamiento de inversiones y que no integran las estimaciones de IED sino de inversión de cartera. Al respecto, cabe recordar que las estimaciones de IED sólo consideran los casos en que el inversor extranjero posee más del 10% del capital accionario de una empresa. Sin embargo, en algunas grandes empresas privatizadas tales como YPF o Aerolíneas Argentinas, se ha producido el caso señalado sin que ello nos pueda conducir a concluir que se ha tratado de inversiones sin compromiso alguno con la actividad de la empresa.

Por esa razón se ha estimado una serie de IED "corregida", en la cual, a la IED, se adicionaron los flujos de inversión de cartera en privatizaciones y las compras de acciones. Otra aproximación hacia el fenómeno de la inversión extranjera es el caso de las estimaciones de Inversión de Firmas Extranjeras (IFE), las cuales hacen abstracción de las formas asumidas por el financiamiento de la inversión, concentrándose en el destino concreto de los fondos (transferencias de activos, apertura de nuevos establecimientos, etcétera). En este caso, se puede acceder a una visión más precisa acerca de la inserción del capital extranjero en la economía argentina, si bien este tipo de estimación se despega de los flujos de capitales que ingresan al país.

Asimismo, comparando los valores de las estimaciones señaladas, pueden extraerse conclusiones respecto de las diferentes formas de financiamiento de las inversiones foráneas. Así, considerando a la IFE como el total de desembolsos, puede concluirse que entre 1990 y 1998 los inversores extranjeros realizaron desembolsos por un total de U\$S 88.717 millones. De ese total, el 47,6% se financió mediante flujos de IED, el 4,4% a través de inversiones de cartera en privatizaciones, el 5,3% mediante la compra de acciones y el 24,2% por medio del endeudamiento externo de las filiales (excluyendo el endeudamiento con las casas matrices y otras filiales, el cual está incluido dentro de los flujos de IED). Los restantes U\$S 16.400 millones de dólares (representan el 17,8% del total) pueden ser atribuidos al financiamiento obtenido en el sistema financiero local o a otras fuentes externas no relevadas por los organismos estadísticos.

Cuadro R.I.1

Flujos de capitales e inversiones asociadas a las empresas extranjeras

Montos en millones de dólares

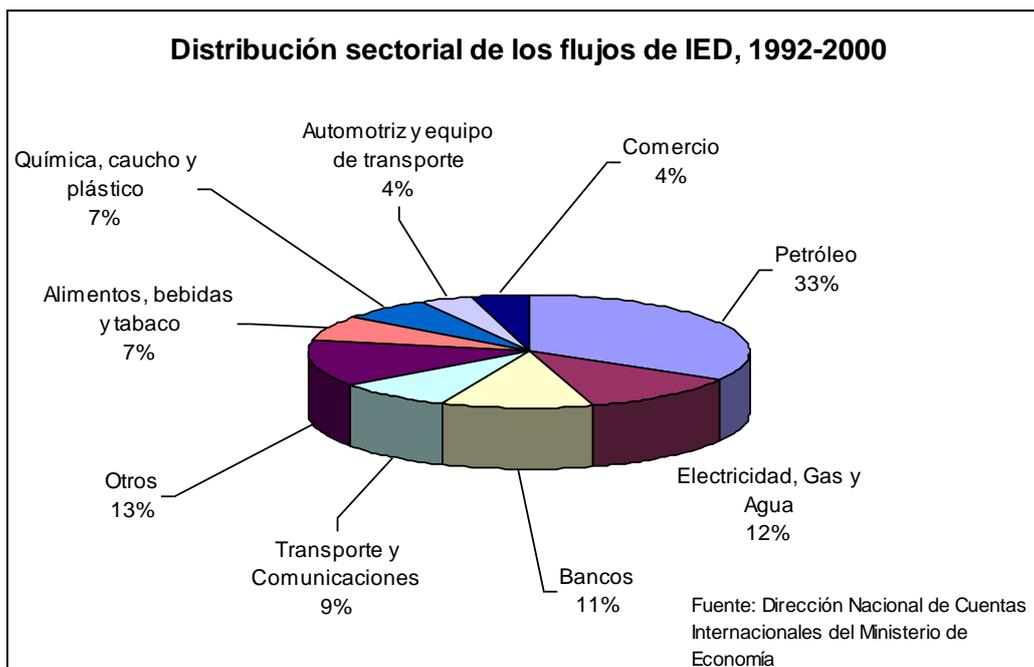
	TOTAL 1990-1998
Flujos de Inversión Extranjera Directa (IED)	42,252
Inversión de cartera en privatizaciones	3,900
Compras de acciones	4,689
Endeudamiento externo (excluidas matrices y filiales)	21,476
<i>Subtotal flujos de capitales de empresas de IED (I)</i>	<i>72,317</i>
Inversión de Firmas Extranjeras (IFE) (II)	88,717
<i>Estimación de uso de financiamiento local y otras fuentes (II-I)</i>	<i>16,400</i>

FUENTE: estimación propia en base a datos de MEyOSP y CEP

Con respecto al **destino sectorial** de los flujos de IED hacia la Argentina, cabe señalar que un tercio del acumulado correspondiente al período 1992-2000 se dirigió hacia el sector petrolero, mientras que el 23% tuvo como destino a la industria manufacturera. Los sectores de servicios públicos privatizados fueron receptores del 21% del total (de los cuales un 12% corresponde a electricidad, gas y agua y 9% a transporte y comunicaciones⁸) y el sector bancario absorbió el 11% de los flujos de IED del período. Al interior de la industria manufacturera sobresalen las actividades productoras de alimentos, bebidas y tabaco (31% de la IED manufacturera), el sector química, caucho y plásticos (29%) y el complejo automotriz y de equipo de transporte (18%).

En términos de la dinámica de los flujos de IED, surge que en los primeros años de la década los servicios públicos fueron los sectores receptores que se destacaron. A mediados de la década la industria manufacturera se transformó en el acaparador de la inversión directa con montos significativos en las actividades industriales señaladas anteriormente, y hacia el final del decenio, el sector financiero se constituye en el receptor privilegiado por los inversores. Por su parte, el sector petrolero tuvo durante todo el período considerado montos significativos de IED (impulsados por el proceso de desregulación y por la venta de empresas locales), pero sólo se consolidó como destino líder en el último bienio debido a la toma de control por parte de la firma Repsol de España de la sociedad anónima YPF. Hay que destacar también la inversión en comunicaciones que se da a fines del período producto de la desregulación del sector. En suma, los sectores sobre los cuales existían ciertas restricciones para la operatoria del capital extranjero han sido los que mayores inversiones concentraron.

⁸ Considerando el período 1990-2000, la participación del sector transporte y comunicaciones se incrementaría levemente, dado que en los dos primeros años se transfirieron al sector privado las empresas estatales de aeronavegación y de telecomunicaciones.



RECUADRO II: FACTORES DE ATRACCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Uno de los temas vinculados a la inversión extranjera más debatido en los últimos años, tanto en la literatura académica como en los foros de política económica, fue el de cuáles son los factores que determinan la localización de las inversiones en los países receptores.

En el caso argentino, tanto los estudios realizados a partir de encuestas a filiales de ET como otro tipo de evidencias respecto a estrategias corporativas parecen señalar que el principal elemento de atracción de inversiones en los noventa fue el propio mercado interno. Ese es el caso, en primer lugar, de las inversiones extranjeras destinadas a actividades de servicios. Si bien estas inversiones fueron impulsadas por el proceso de privatizaciones y concesiones al sector privado de actividades de producción de bienes y servicios y por las políticas de desregulación económica, el factor de atracción fue la existencia de un mercado interno con demandas insatisfechas y con perspectivas de crecimiento en el contexto de la estabilización monetaria. Esta situación se verifica en las inversiones extranjeras con el propósito de adquirir empresas de servicios públicos y en otras actividades de servicios con flujos de IED como comercio, hotelería, sistema financiero, etc.

Según una encuesta realizada a 28 filiales de ET del sector manufacturero argentino, el principal determinante de la decisión de inversión en el país era la situación del mercado interno; esto era consignado tanto por las firmas ya instaladas en el país como por las "recién llegadas" (Kosacoff y Porta, 1997). Resultados similares se extraen de otra encuesta realizada a 39 filiales de ET manufactureras (Chudnovsky et al., 1996). Por lo tanto, se puede indicar que es el excelente desempeño del consumo interno en los primeros años noventa el factor que explica el interés de las ET por instalarse en Argentina. Hay que destacar que para algunos bienes transables, a diferencia de lo sucedido en la segunda oleada de inversiones durante la etapa sustitutiva de importaciones y como resultado de la conformación del Mercosur, la dimensión del mercado interno en los noventa es la del mercado regional.

En menor medida, también actuaron otros factores de atracción de inversiones extranjeras. En particular, se destacan las propias estrategias de expansión y competencia internacional de las corporaciones de ET y la disponibilidad de recursos naturales en el país. En primer lugar, los factores intracorporación aparecían como relevantes sobre todo en las decisiones de inversión de las firmas del sector automotor y en las productoras de alimentos y bebidas

(Chudnovsky y López, 1994). En segundo lugar, los recursos naturales fueron un factor de atracción importante para las inversiones en algunos sectores específicos. Tal es el caso de algunos productos agropecuarios de menor valor agregado, de las inversiones en el sector petrolero, en minería y en la producción petroquímica.

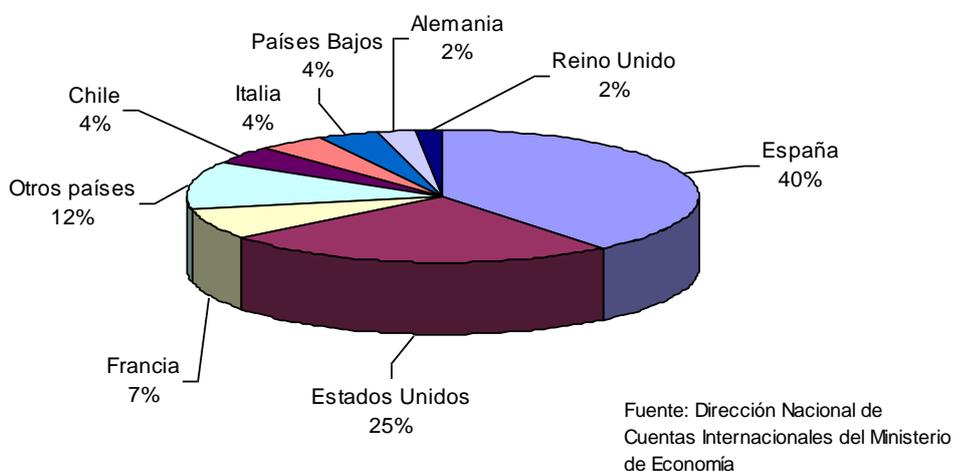
La literatura económica señala que es posible diferenciar entre una estrategia país de atracción de inversiones extranjeras “vía reglas” y una estrategia “vía incentivos” (Oman, 1999). En el primer caso, aparecen, entre otras, acciones tales como acuerdos regionales de comercio e inversión, la protección de los derechos de propiedad, los procesos de privatización y desregulación de actividades y la estabilidad económica y política. En el segundo caso, se refiere a las políticas de incentivos fiscales, financieros o incentivos indirectos sobre la infraestructura específica, por el acceso preferencial a las compras gubernamentales o por regulaciones especiales que favorecen la inversión elevando la rentabilidad.

En los años noventa, se podría afirmar que Argentina siguió una política de atracción de inversiones extranjeras basada en la competencia “vía reglas”. El potencial de crecimiento de la economía, la estabilidad en las reglas de juego, un ambiente de negocios favorable y las garantías sobre los derechos de propiedad fueron los elementos clave de una estrategia que buscó aprovechar el *boom* de inversiones extranjeras hacia algunos países en desarrollo. Sin embargo, hubo también algunos incentivos específicos a la inversión que aunque no estuvieran dirigidos en exclusividad a los inversores extranjeros fueron aprovechados por las filiales de ET. Entre ellos se destacan regímenes sectoriales como el automotor (protección de la industria y articulación del comercio bilateral dentro del Mercosur), el del sector minero (estabilidad fiscal de largo plazo y algunos beneficios impositivos) y el correspondiente a las actividades forestales (incentivos fiscales y estabilidad fiscal por 30 años). También existieron regímenes para favorecer la inversión a través de una política de abaratamiento de los bienes de capital (mediante subsidios, baja de aranceles y régimen de importación de plantas llave en mano) y algunos esquemas de promoción regional que continuaron a pesar de las restricciones presupuestarias.

En cuanto al **origen geográfico**⁹, durante los años noventa la rápida expansión de las inversiones españolas ha sido la novedad más trascendente. En efecto, la IED proveniente de España comprende casi el 40% del total de los flujos de IED del período 1992-2000 (alrededor de U\$S 30 mil millones), mientras que la inversión originada en Estados Unidos aparece en segundo lugar con el 25% de participación. En tercer lugar, pero alejada de los dos países anteriores, se encuentran las inversiones de Francia con el 7% de los flujos de inversión directa del período. Si bien el stock de inversiones norteamericanas sigue siendo predominante, el dinamismo de las inversiones europeas llevó a una disminución de la participación relativa de aquél desde 35% en 1992 31% en 2000.

⁹ En la apertura por origen geográfico que presenta el Ministerio de Economía existen dos niveles. El primer nivel corresponde al país de residencia del primer tenedor de las acciones de la empresa de IED. Pero, dado que en varios casos el primer tenedor es una sociedad que actúa como puente para la llegada de inversiones (en general, constituida en países del Caribe o europeos), se utiliza un segundo criterio por el cual se asignan las inversiones al país de residencia del inversor que controla la empresa puente. En el texto del presente documento se utiliza el criterio del “segundo nivel de tenencia”, aún cuando en los anexos se presenta la información por origen del inversor de acuerdo con los dos niveles. Por otro lado, hay que señalar que la categoría “Otros de América del Sur” incluye las inversiones de fondos de inversión establecidos en Argentina, aún cuando obtengan su financiamiento de aportes del exterior (MEyOSP, 1999c).

Origen geográfico de la IED, 1992-2000



Inversiones estadounidenses en la economía argentina, 1990-99

Montos en millones de dólares y porcentajes

	Total	Participación	% total IFE
<i>Inversiones físicas</i>	22,729.4	48.0%	36.8%
Greenfields	6,227.1	27.4%	29.5%
Ampliaciones	16,502.3	72.6%	40.6%
<i>Transferencias de empresas</i>	24,577.8	52.0%	37.9%
Privatizaciones	6,513.4	26.5%	40.1%
Fusiones y adquisiciones de empresas privadas	18,064.4	73.5%	37.2%
TOTAL	47,307.2	100.0%	37.3%

FUENTE: CEP (2000b)

Inversiones españolas en la economía argentina, 1990-99

Montos en millones de dólares y porcentajes

	Total	Participación	% total IFE
<i>Inversiones físicas</i>	8,305.6	26.1%	13.4%
Greenfields	950.4	11.4%	4.5%
Ampliaciones	7,355.2	88.6%	18.1%
<i>Transferencias de empresas</i>	23,567.1	73.9%	36.3%
Privatizaciones	5,091.3	21.6%	31.3%
Fusiones y adquisiciones de empresas privadas	18,475.8	78.4%	38.0%
TOTAL	31,872.7	100.0%	25.2%

FUENTE: CEP (2000b)

Otro de los aspectos novedosos propio de los años noventa, ha sido la diversificación del universo de inversores extranjeros y la aparición de nuevas formas de canalizar las inversiones. La importancia del análisis de estas nuevas modalidades radica en el comportamiento diferenciado de dichos agentes y de las distintas estrategias inherentes a los mismos. En etapas anteriores, la mayor parte de las inversiones extranjeras era realizada por filiales de ETs. Se trataba, en la mayoría de los casos, de empresas controladas en su totalidad por la casa matriz de la ET. En los noventa ha habido una multiplicidad de formas de inversión. Entre ellas, cabe destacar – por un lado- a las asociaciones y joint-ventures surgidos, principalmente, del proceso de privatizaciones y –por otro- a los fondos de inversión con participación de inversores extranjeros.

En el primero de los casos, que asumió una alta significatividad, sobretudo a mediados de los noventa, se ha tratado de filiales de ETs que se asociaron a otras filiales, a grupos económicos locales y a bancos extranjeros con el objeto de maximizar sus oportunidades de obtener el negocio en cuestión. Como ya fuera señalado, se ha tratado de una asociación entre “idoneidad” para el desarrollo del negocio (en el caso de las filiales de ETs), conocimiento del mercado y capacidad de “lobby” (en el caso de los grupos económicos locales) y aporte financiero y, principalmente, de títulos de deuda para su capitalización (en el caso de los bancos extranjeros). La evidencia indica que tales formas tienden a disolverse en la medida en que los grupos económicos locales y los bancos extranjeros han ido vendiendo sus acciones a favor de sus socios (las filiales de ETs). De este modo, la asociación parece haber sido una forma destinada a maximizar las posibilidades de inserción en ciertos segmentos, y tiende a decaer en la medida en que dicha inserción se consolida.

Con relación a los fondos de inversión, se trata de una modalidad sumamente novedosa, no sólo en el contexto local sino latinoamericano. Los casos de los fondos Exxel, Citicorp Equity Investment, Hicks y Cresud / IRSA han llamado la atención de numerosos observadores, tanto por la envergadura de sus inversiones como por la especificidad del fenómeno, el cual no se ha repetido en otros países de la región en tales dimensiones. Como fuera señalado por CEPAL (1998), los fondos de inversión presentan las características de una inversión de cartera, desde el punto de vista de la captación de los fondos, y de una inversión directa, desde el punto de vista de la colocación. En general, su operatoria se concentra en adquirir empresas con activos importantes (ya sea por su marca o su potencialidad) y potenciar sus estrategias de expansión mediante la inyección de nuevos fondos. A su vez, en varios casos el fondo no ha conservado la propiedad de tales activos: muchos han sido vendidos tras haber sido mejorados, siendo esta operatoria parte de su estrategia.

I.3. La participación del capital extranjero en la economía argentina

I.3.1. El impacto sobre la estructura productiva

El proceso de privatizaciones y la activa participación de los inversores extranjeros modificó substancialmente la estructura empresarial local durante los años noventa. Esta etapa de cambios puede ser dividida en dos períodos. Durante el primero de ellos, que tiene lugar entre 1991 y 1995, la reactivación económica impulsa un fuerte crecimiento de las ventas de las empresas más grandes del país que conlleva un incremento de la concentración económica en torno a esas grandes firmas. Así, las ventas de las primeras cien empresas del país crecen un 73,5% entre 1991 y 1995, cuando el PBI lo hizo en un 21,3% y la producción industrial (índice de volumen físico) en 13,7% durante ese mismo período.

Analizando la propiedad del capital de esas grandes empresas se puede apreciar que los cambios se explican casi exclusivamente por los avances del proceso de privatizaciones. Así, se reduce la presencia de las empresas estatales (de 14 a 3 empresas) mientras que prácticamente no hay modificaciones en la cantidad de empresas de capital local y crece la cantidad de empresas privadas de capital extranjero asociadas a locales (de 9 a 17) –forma empresarial que adquiere las empresas estatales- y, aunque en menor medida, también crece la presencia de empresas privadas de capital extranjero.

A partir de 1995 tiene lugar el extraordinario crecimiento de las transferencias de empresas ya señalado y entonces se producen modificaciones substanciales en el universo de las grandes empresas. Mientras se detiene la desaparición de empresas estatales, se produce un significativo crecimiento de la presencia de empresas privadas de capital extranjero (de 32 a 47). Al tiempo, se frena el crecimiento en la participación de empresas privadas de capital extranjero asociadas a locales (producto de la finalización de la etapa liderada por operaciones de privatización y/o concesión de servicios) y se reduce notoriamente la presencia de empresas privadas de capital local (de 48 a 34).

Ventas de las 100 primeras empresas de la Argentina según propiedad de capital. 1991-2000

Monto en millones de dólares, porcentajes y número de empresas

	1991			1995			2000			Variación	
	Monto	%	Nº de firmas	Monto	%	Nº de firmas	Monto	%	Nº de firmas	91/00 %	95/00 %
Ventas totales	36755	100,0	100	63778	100,0	100	84064	100,0	100	128,7	31,8
Estatales	12312	33,5	14	2402	3,8	3	2362	2,8	3	-80,8	-1,7
Privadas de capital local	11306	30,8	49	22906	35,9	48	22341	26,6	34	97,6	-2,5
Priv. de capital extranjero	8794	23,9	28	17991	28,2	32	41722	49,6	47	374,4	131,9
Priv. de capital extranjero asociadas a locales	4343		9	20478		17	17639		16	306,2	-13,9
		11,8			32,1			21,0			

Fuente: Elaboración propia en base a Revista Mercado

Si realizamos una mirada sobre las ventas de las primeras cien empresas, el fenómeno señalado es aún más notorio. Entre 1991 y 1995 las ventas de las tres formas privadas del empresariado crecen significativamente, destacándose el caso de las empresas extranjeras asociadas a locales. Pero

entre 1995 y 2000, las empresas privadas de capital extranjero más que duplican sus ventas y el resto de las firmas disminuye los montos de ventas. Asimismo, las empresas de capital extranjero incrementan su participación en las cien primeras, alcanzando el 49,6% del total, mientras se reduce la participación de las empresas locales (del 35,9% al 26,6% de las ventas totales de las cien primeras empresas del país) y de las extranjeras asociadas a locales (de 32,1% a 21%).

Si se extiende el universo de empresas consideradas a las 1000 de mayor facturación, también es posible verificar el avance de las empresas de capital extranjero en la economía argentina. Es así que sobre esta cúpula empresaria la participación de las ET en las ventas pasó de 34,5% en 1990 a 58,9% en 1998, mientras que el número de firmas con capital extranjero se incrementó de 199 a 472 en el período mencionado. En particular, en el sector manufacturero la presencia de las ET en las ventas aumentó alrededor de 20 puntos porcentuales en el decenio, para alcanzar una participación en torno al 60% en 1998 (Chudnovsky y López, 2001). Este fenómeno de expansión relativa de las ET es generalizado: sólo en 3 sectores (entre 30) se redujo la participación de las ET en las ventas sectoriales entre 1990 y 1998.

Participación de las empresas transnacionales en las ventas totales de la cúpula empresaria.1990-1998

Monto en millones de dólares, porcentajes y número de empresas

	1990			1992			1997			1998		
	Monto	%	Nº de firmas	Monto	%	Nº de firmas	Monto	%	Nº de firmas	Monto	%	Nº de firmas
Ventas ET (1)	16627	100,0	199	28275	100,0	245	73151	100,0	419	85121	100,0	472
Part. Extranjera ≤ 50%	1171	6,8	7	3634	12,4	18	4191	5,7	44	5331	6,3	47
Part. Extranjera > 50%	15437	93,0	189	24581	87,4	225	64900	88,7	346	73633	86,5	385
Fondos	19	0,1	3	59	0,2	2	4060	5,6	29	6158	7,2	40
Ventas totales (2)	48183	--	804	74106	--	1000	129559	--	1000	14461	--	1000
(1)/(2)	--	34,5	--	--	38,2	--	--	56,5	--	--	58,9	--
Ventas Promedio ET	84	--	--	115	--	--	176	--	--	180	--	--
Ventas Promedio EN	52	--	--	61	--	--	97	--	--	113	--	--
Relación ET/EN	1,6	--	--	1,9	--	--	1,8	--	--	1,6	--	--

Fuente:Chudnovky y López (2001).

Participación de las empresas transnacionales en las ventas por sector de actividad, 1990-1998 (en%)

Sector	1990	1992	1997	1998
Total	34,5	38,1	56,5	58,9
Servicio telefónico	93,4	95,1	100,0	100,0
Automóviles y autopartes	92,0	94,4	98,9	99,7
Electricidad, gas y agua	0,0	3,1	98,9	98,3
Informática, telefonía, prod eléctricos,	94,1	95,9	98,4	98,3

automatización e instrumental				
Química y petroquímica	57,0	66,4	87,6	88,0
Celulosa y papel	1,1	8,7	68,5	74,6
Minería	27,1	36,2	31,4	65,9
Comercio de importación asociado a asistencia técnica	100,0	59,2	53,5	64,6
Otras manufacturas	48,0	31,1	60,0	64,3
Farmacéutica	61,7	43,1	59,9	62,8
Industria plástica y productos de caucho	68,8	65,5	62,3	58,0
Aceites y granos	50,3	37,0	61,2	57,4
Pesca	36,3	58,5	49,5	57,3
Editorial, industria gráfica	0,0	13,1	18,7	54,0
Transporte y almacenaje	33,5	36,2	49,8	52,8
Comercio mayorista y minorista	20,1	19,1	43,1	52,7
Petróleo y combustibles	31,7	37,4	47,9	49,2
Alimentos, bebidas y tabaco	33,7	39,4	49,6	49,2
Electrodomésticos y electrónica de consumo	40,4	25,1	52,8	47,8
TV y multimedia	0,0	0,0	71,8	44,7
Vidrio y minerales no metálicos	20,8	23,5	45,5	44,1
Otros servicios	12,9	17,0	37,6	40,7
Metalurgia y maquinarias	25,5	27,8	36,6	37,4
Cuero y sus manufacturas	35,2	29,3	29,6	37,0
Trading de productos primarios	23,2	33,0	34,2	36,6
Textiles y prendas de vestir	6,1	1,8	9,3	16,8
Frigorífico	17,6	10,4	17,7	15,2
Construcción e ingeniería	13,1	14,6	7,2	14,9
Siderurgia y aluminio	0,0	0,0	2,3	3,7
Varios	1,1	0,0	0,0	0,0

Fuente: Chudnovsky y López (2001).

La presencia del capital extranjero en la industria manufacturera se ha acentuado notoriamente durante los años noventa. Si bien –como ya fuera señalado en la descripción histórica- dicha presencia no es novedosa, en este período la participación del capital extranjero en la industria se incrementa, impulsada tanto por el crecimiento diferencial de las empresas que ya producían en el país con anterioridad como por el desembarco de nuevas ETs y la extraordinaria oleada de transferencias de empresas. A su vez, tras el proceso de privatizaciones y la posterior oleada de F&A, el capital extranjero asumió un rol predominante en el ámbito de los servicios públicos. No existe actividad alguna en que los inversores extranjeros no estén presentes y en la mayoría de ellos poseen una elevada participación. El comercio minorista ha sido otro de los segmentos al que se canalizaron importantes flujos de IED. En la actualidad tanto la mayor parte de las grandes cadenas de expendio de alimentos y artículos para el hogar (supermercados e hipermercados) como de las grandes tiendas y centros comerciales (“shoppings”) pertenecen a inversores extranjeros.

La presencia de bancos extranjeros en el sistema financiero local ha sido históricamente de importancia. Sin embargo, el significativo peso de la banca estatal (tanto nacional como provincial y municipal) y de bancos privados nacionales de diverso tamaño relegaban a la banca extranjera a una posición minoritaria en el volumen de activos y pasivos del sistema financiero. La crisis del año 1995 (derivado del efecto “Tequila”) generó cambios que

transformaron el sistema bancario. En particular, la acción estatal favoreció la concentración del sistema con el objeto de exhibir una mayor solvencia y, como resultado de ello, los bancos extranjeros se expandieron significativamente y se produjo el desembarco de nuevas instituciones financieras. Mientras a fines de 1994 el sistema bancario contaba con 169 entidades, de las cuales sólo 31 eran extranjeras (las cuales concentraban el 16,7% de los depósitos y el 16,2% de los préstamos), a mediados de 1999 sólo operaban 96 entidades, pero las extranjeras crecieron a 42, las cuales poseían el 46,3% de los depósitos y el 52,7% de los préstamos.

Evolución de los depósitos y préstamos del sistema bancario según propiedad del capital de las entidades

Montos en millones de dólares, cantidad de entidades y porcentajes

	Diciembre de 1994					Junio de 1999				
	Entidades	Préstamos		Depósitos		Entidades	Préstamos		Depósitos	
Pública	33	23,284	41.7%	18,557	39.4%	10	20,784	27.4%	27,646	33.2%
Nacional de propiedad mixta	3	141	0.3%	197	0.4%	12	2,013	2.7%	2,861	3.4%
Nacional privada y cooperativa	102	23,396	41.9%	20,440	43.4%	32	13,006	17.2%	14,246	17.1%
Extranjera	31	9,055	16.2%	7,860	16.7%	42	39,938	52.7%	38,591	46.3%
TOTAL	169	55,876	100.0%	47,054	100.0%	96	75,741	100.0%	83,344	100.0%

FUENTE: CEP (2000a)

Como se señaló en la reseña histórica, la inversión extranjera en las actividades extractivas estuvo vedada o semivedada durante diversas etapas del siglo XX, razón por la cual la presencia de inversores externos era prácticamente marginal. Tal situación se ha modificado radicalmente y en la actualidad prácticamente la totalidad de la explotación petrolera y de las grandes explotaciones de minería metalífera se encuentra en manos de inversores externos. Nueve empresas extranjeras explican el 80,8% del total de la producción petrolera y el 80,3% de los volúmenes de gas. Los principales proyectos mineros en operación pertenecen en su totalidad a inversores extranjeros o, en algunos pocos casos, a joint-ventures entre ETs y empresarios locales, situación que ha modificado radicalmente el panorama del sector.

1.3.2. El impacto sobre el comercio exterior

El fuerte aumento del grado de transnacionalización de la economía argentina se refleja también en la participación de las ET en el comercio exterior y, si bien su presencia es absolutamente predominante en el flujo de importaciones (72% en 1998), su contribución a las exportaciones es también sustantiva (54% en ese mismo año). Cabe señalar que la mayoría de esas exportaciones se concentran en un conjunto reducido de sectores basados, excepción hecha de la industria automotriz, en recursos naturales. Otros dos hechos se destacan para otorgar cierta singularidad al caso argentino: en términos internacionales, la participación de las ET en el comercio es comparativamente elevada, pero, a la vez, la orientación mercado-internista de su operatoria también es mucho más marcada que en otros países receptores de IED (Chudnovsky y López, 2001).

Tal como se consignado más adelante, solamente aquellas estrategias de IED intensivas en recursos resultan en un balance comercial positivo, como consecuencia de la fuerte orientación exportadora de estas actividades

basadas en ventajas naturales y su muy baja propensión importadora. Entre las estrategias predominantemente *market seeking* –presentes en la mayoría de los sectores de manufactura y servicios-, en cambio, el déficit comercial externo es generalizado, aún en aquéllas que presentan un coeficiente de exportaciones superior al promedio nacional, en la medida que su abastecimiento de importaciones finales o intermedias es particularmente alto. A su vez, en este grupo aparece con nitidez un esquema de inserción internacional en el que predominan las exportaciones al Mercosur y las importaciones de extrazona y se revela un fuerte componente de comercio intrafirma.

El patrón de cambios a lo largo de la década ha reforzado estas tendencias, encontrándose un incremento del coeficiente de exportación promedio en las actividades que no son “mercado interno puro”, que se explica –en la gran mayoría de los casos- por la fuerte orientación hacia el Mercosur de las ventas externas. Es interesante señalar que la principal diferencia entre las ET y las empresas nacionales que actúan en estos sectores manufactureros es que el componente intra Mercosur de su comercio exterior tiende a ser superior en las primeras. Un importante efecto esperado de la IED es su potencial contribución a la generación neta de divisas vía exportaciones, en la medida de que entre las ventajas de propiedad de las ET puede ser relevante la disposición de canales de comercialización internacional. Las evidencias para el caso argentino no avalan in totum este argumento: el desempeño exportador de las ET parece estar más bien vinculado al despliegue de estrategias de especialización y complementación entre filiales, apoyadas en el marco de las preferencias comerciales regionales.

De las 390 ET pertenecientes al conjunto de las 1.000 firmas de mayor facturación en Argentina, la mayoría (267) registró déficit comercial en 1997 (99 tuvieron superávit y 24 no operaron en comercio exterior). Entre las 99 superavitarias de ese año predominan las firmas que operan en sectores de recursos naturales y en el complejo alimentario. Considerando este mismo panel de firmas líderes, se observa que el coeficiente de exportación de las ET es en promedio superior al de las firmas nacionales, tanto en 1992 como en 1997, aunque continúa siendo relativamente bajo (15% para el total de sectores en ese último año y 8.1% si se excluyen los sectores basados en ventajas naturales). Ahora bien, la diferencia sustantiva en el desempeño comparado de las empresas nacionales y las ET pertenecientes al grupo de las 1000 líderes está en la propensión importadora. El coeficiente de importación de las ET más que duplica en 1997 al de las firmas locales (18.8% contra 8% para el total de sectores) y, a diferencia de lo que se registra en estas últimas, la propensión a importar de las ET es mayor que a exportar (Chudnovsky y López, 2001).

Según datos de la encuesta oficial a las 500 firmas más grandes de la economía argentina (INDEC, 1999), las filiales de ET importan relativamente más –casi el doble- que las firmas nacionales al computar sus compras totales (27,3% contra 12.3% en 1997). Estas evidencias sugieren que, en el marco de la apertura comercial, las ET sacan ventajas de su red global y

tienen comparativamente más internacionalizados sus abastecimientos de insumos, componentes y productos finales.

Coeficientes de exportación e importación por origen del capital. 1992 y 1997

Promedio de los coeficientes de las empresas

	Coeficientes (en %)					
	1992			1997		
	EN	ET	Fondos	EN	ET	Fondos
Exportaciones / Ventas (total de sectores)	12,9	17,6	3,8	10,2	15,0	5,0
Exportaciones / Ventas (excluidos sectores intensivos en recursos)	4,2	6,7	3,8	4,2	8,1	3,1
Importaciones / Ventas (total de sectores)				8,0	18,8	5,8
Importaciones / Ventas (excluidos sectores intensivos en recursos)				8,5	20,2	5,8

Fuente: Elaborado sobre Chudnovsky y López (2001).

Las diferencias apuntadas en el patrón de comercio exterior de las firmas locales y las filiales de ET, explicadas no sólo por su eventual diferente inscripción sectorial, sino también por atributos propios de las empresas, se manifiestan, obviamente, en los saldos comerciales totales. En efecto, en 1997, siendo el déficit comercial argentino de U\$S 2.126 millones, las ET no pertenecientes a los sectores intensivos en recursos naturales acumularon un saldo negativo de casi U\$S 5.000 millones, mientras que las firmas nacionales de la misma condición registraron un superávit comercial externo de casi U\$S 1.000 millones (estimación sobre el panel de las 1.000 empresas líderes). Incluyendo en el cálculo a los sectores intensivos en recursos, el conjunto de empresas nacionales tuvieron un saldo positivo de U\$S 5.000 y las filiales extranjeras de sólo U\$S 800 millones. En síntesis, al menos para el año 1997 (representativo de las fases de crecimiento de la economía argentina en la década de los '90), el déficit comercial de las ET líderes alcanza casi a duplicar el déficit comercial total del país.

II. Las estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina

Un análisis comparativo de las estrategias desplegadas por las ET en América Latina a lo largo de los años '90 revela el fuerte predominio relativo en Argentina de las inversiones orientadas a la explotación de materias primas y a la búsqueda de acceso al mercado (nacional o regional). La evidencia disponible indica que tienen un peso menor las estrategias llamadas de búsqueda de eficiencia, tal como se han desarrollado, por ejemplo, en México, América Central y el Caribe, principalmente bajo la modalidad de industria maquiladora en el sector manufacturero. En Argentina, las estrategias basadas en la búsqueda de recursos naturales son propias de los sectores de petróleo, gas y minerales y las de acceso a mercados se despliegan tanto en la industria manufacturera –automotriz, alimentos, bebidas y tabaco-, como en los servicios públicos y privados (telecomunicaciones, energía y los sectores comercial y financiero).

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
ESTRATEGIAS DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LOS AÑOS NOVENTA**

Estrategia corporativa	Búsqueda de eficiencia	Búsqueda de materias primas	Búsqueda de acceso al mercado (nacional o regional)
Sector			
Primario		<i>Petróleo/gas:</i> Argentina , Venezuela, Colombia, Bolivia y Brasil <i>Minerales:</i> Chile, Perú y Argentina	
Manufacturas	<i>Automotriz:</i> México <i>Electrónica:</i> México y Cuenca del Caribe <i>Confecciones:</i> Cuenca del Caribe y México		<i>Automotriz:</i> Brasil y Argentina <i>Alimentos:</i> Argentina , Brasil y México <i>Bebidas:</i> Brasil, Chile, Venezuela y Argentina <i>Tabaco:</i> México, Brasil, Argentina , Chile <i>Química:</i> Brasil <i>Cemento:</i> Colombia, Rep. Dominicana y Venezuela
Servicios			<i>Finanzas:</i> Brasil, México, Chile, Argentina , Venezuela, Colombia y Perú <i>Telecomunicaciones:</i> Brasil, Argentina , Chile y Perú <i>Energía eléctrica:</i> Colombia, Brasil, Argentina y América Central <i>Distribución de gas:</i> Argentina , Brasil, Chile y Colombia <i>Turismo:</i> México, América Central y el Caribe

Fuente: CEPAL (2000).

Chudnovsky y López (2001) han estimado un indicador de la importancia relativa de estas estrategias para el caso argentino y las han asociado con diversas variables de desempeño. En este caso, la muestra analizada corresponde al grupo de ET pertenecientes al universo de las 1000 empresas de mayor facturación de la economía argentina en el año 1997. De acuerdo con estas estimaciones, las filiales que operan en sectores basados en recursos explican el 12.2% de las ventas del conjunto de ET, mientras que el 87.8% restante corresponde a estrategias orientadas principalmente a la explotación del mercado interno. Los autores distinguen tres subgrupos entre estas últimas: i) las estrategias “mercado interno puro”, que abarcan el 38.1% de las ventas y que prácticamente no registran exportaciones; ii) las estrategias “mercado interno con baja orientación exportadora”, que explican el 23.4% de la facturación de la muestra y que tienen un coeficiente de exportaciones promedio de 6.7%; iii) las estrategias “mercado interno con moderada orientación exportadora”, con un 25.8% de las ventas y un coeficiente de exportaciones de 15.9%.

Las empresas del subgrupo basado en recursos naturales operan con balance comercial fuertemente positivo (registran un coeficiente promedio de exportaciones/ventas del 71.8% y muy bajas importaciones), sus mercados principales están fuera del Mercosur (y de América Latina en general) y sus índices de comercio intrafirma son relativamente reducidos, en particular en el flujo de importaciones. Se destaca también que, en todos los sectores productivos incluidos en este subgrupo, el promedio de exportaciones de las filiales de ET es superior al de las grandes firmas nacionales. Integran este lote las empresas generadoras de las tradicionales exportaciones argentinas de commodities, las que, como se consignó en la primera sección, han ampliado su actividad en la década de los noventa, y también las empresas que han ingresado a la explotación petrolera a partir de la privatización de YPF y la desregulación del sector.

Los otros tres subgrupos registran un balance comercial deficitario. En el caso de las “mercado interno puro” aparece una fuerte dispersión de los coeficientes de importación (los más altos en comercio y en servicios de telefonía) y, en general, el abastecimiento desde los países del Mercosur es relativamente reducido; de acuerdo con los autores citados, no habría en este subgrupo una estrategia clara de integración o especialización entre las filiales de una misma corporación. Por su parte, los otros dos subgrupos también principalmente orientados al mercado interno, aunque con cierta orientación exportadora, muestran un elevado índice de abastecimientos importados. Las filiales incluidas en ambos comparten también un similar patrón de internacionalización: sus exportaciones se dirigen mayoritariamente al Mercosur, mientras que sus importaciones son principalmente originadas en extrazona, y el comercio intrafirma tiende a ser elevado. En consecuencia, aparecen en estos dos casos indicios de una lógica de integración simple entre las diversas subsidiarias de las ET.

Como parte del mismo ejercicio, Chudnovsky y López (2001) comparan estos resultados obtenidos para el año 1997 con una estimación equivalente para 1992, es decir, al inicio tanto del boom de la IED como del proceso de integración regional. En líneas generales, los cambios principales observados incluyen un aumento en el coeficiente de exportación promedio en los dos últimos subgrupos, con la particularidad de que se eleva sustantivamente el componente Mercosur y desciende el coeficiente de ventas a extrazona; a la vez, en todos los subgrupos se incrementa la proporción de importaciones sobre la facturación de las firmas. Cabe señalar también que, comparando con el desempeño de las empresas nacionales en los mismos sectores, todos los rasgos aludidos son relativamente más marcados en las ET. En este sentido, puede afirmarse que, en el caso de los sectores transables, las filiales extranjeras lideran el proceso de regionalización de los intercambios, al tiempo que aprovechan más plenamente las ventajas del proceso de ampliación de mercado en el Mercosur.

De hecho, y sin cuestionar en esencia el carácter marcadamente mercado interno en la motivación principal de las estrategias no basadas en la búsqueda de recursos naturales, esta mayor inscripción regional da lugar a que aparezcan acciones del tipo “búsqueda de eficiencia” en el desempeño

de las ET. Está claro que, en el caso argentino, se diferencian fuertemente de las correspondientes a las operaciones de maquila desarrolladas en Norte y Centroamérica. Pero, de todas maneras, en la medida que hay un proceso de relativa especialización en algunas líneas de producción (más marcado, como se verá, en el complejo automotriz, aunque también presente en diversos sectores de productos diferenciados) en las filiales instaladas en Argentina y, a la vez, de complementación con otras subsidiarias de la región, aparecen ganancias de eficiencia asociadas a una mayor explotación de economías de escala y de las ventajas de localización más específicas.

Las estrategias de las ET. Una tipología sectorial^a. 1992 y 1997
En porcentajes y millones de dólares

	1997															
	Coeficiente de X ^b		Coeficiente de M ^b		X al MERCOSUR ^c		M del MERCOSUR ^c		Coef X sin MERCOSUR ^d		Comercio intrafirma ET		Saldo comercial (mill. u\$s)		% Ventas ^e	
	ET	EN	ET	EN	ET	EN	ET	EN	ET	EN	X	M	ET	EN	ET	EN
TOTAL	15,0	10,2	18,8	8,0	50,6	43,3	19,5	19,4	9,3	7,6	74,3	74,8	802	5 042	100,0	100,0
Resource seeking	71,8	49,1	2,1	5,1	22,5	19,5	8,0	22,4	59,2	41,4	56,6	30,8	5 746	4 052	12,2	14,0
Pesca	87,7	56,9	2,9	1,2	2,1	27,9	0,0	0,0	86,1	42,5	s.d.	s.d.	137	94	0,3	0,3
Aceites y granos	84,5	63,4	1,0	1,1	16,4	10,2	12,7	15,7	69,6	56,6	48,7	42,4	4 570	2 373	8,2	6,2
Trading de productos primarios	81,6	47,9	2,9	5,0	7,2	25,4	2,8	18,8	75,2	39,0	55,5	18,8	180	249	0,5	1,2
Cuero y sus manufacturas	76,2	76,5	8,3	12,2	5,3	15,7	22,8	14,9	73,2	65,8	s.d.	s.d.	194	450	0,4	1,4
Petróleo	45,3	45,1	1,6	4,3	54,0	42,4	1,2	1,2	26,9	28,5	74,9	15,5	522	417	2,3	2,1
Frigorífico	44,1	26,3	1,8	4,1	21,7	16,8	1,6	43,6	30,9	23,4	s.d.	s.d.	143	468	0,5	2,9
Market seeking puro	0,8	0,9	16,2	6,4	12,6	37,4	11,0	12,7	0,7	0,5	s.d.	s.d.	-2 227	- 773	38,1	37,4
Comercio de importación asociado a asistencia técnica	4,7	0,8	41,2	11,9	12,5	77,9	6,5	8,1	4,4	0,2	s.d.	s.d.	- 471	- 41	1,3	1,6
Electricidad, gas y agua	0,8	0,0	5,1	0,1	12,0	n.c.	10,5	n.c.	0,7	0,0	s.d.	s.d.	- 134	0	9,1	0,1
Construcción e ingeniería	0,1	0,3	2,9	2,1	8,1	37,6	6,5	22,5	0,1	0,1	s.d.	s.d.	- 9	- 56	0,3	5,9
Servicios de telefonía	0,1	--	24,2	--	n.c.	--	2,5	--	0,1	--	s.d.	s.d.	- 774	--	9,7	--
Comercio mayorista y minorista	0,1	1,4	32,1	8,3	n.c.	24,2	20,8	12,0	0,1	0,9	s.d.	s.d.	- 675	- 527	11,0	19,2
Transporte y almacenaje	0,0	0,0	3,0	5,0	n.c.	n.c.	2,0	9,0	0,0	0,0	s.d.	s.d.	- 71	- 115	2,8	3,8
TV y multimedia	0,0	0,0	7,4	6,8	n.c.	n.c.	0,1	0,0	0,0	0,0	s.d.	s.d.	- 67	- 8	1,1	0,6
Otros servicios	0,0	0,4	1,6	1,8	n.c.	32,2	11,0	6,5	0,0	0,1	s.d.	s.d.	- 26	- 25	2,8	6,1

Market seeking con moderada orientación exportadora	15,9	8,0	29,0	16,4	59,8	63,3	27,7	25,9	6,1	4,1	79,5	70,3	-1 682	- 378	25,8	9,8
Automóviles y autopartes	24,8	2,6	31,7	10,7	69,3	60,0	40,7	17,2	4,3	1,2	92,3	65,8	- 334	- 9	12,8	0,2
Textiles y prendas de vestir	17,5	5,7	32,1	11,2	91,3	68,1	56,3	35,9	1,5	3,7	93,1	77,5	- 6	47	0,2	2,5
Celulosa y papel	15,1	5,0	17,2	20,6	60,6	78,5	24,9	21,6	9,5	1,3	51,4	39,0	- 14	- 83	1,5	0,9
Química y petroquímica	14,6	23,7	27,2	20,3	53,9	52,6	22,5	21,6	7,9	11,4	77,9	75,7	- 757	37	8,2	1,5
Industria plástica y productos de caucho	11,2	15,8	31,1	16,4	63,2	39,7	30,6	20,6	3,1	11,8	65,2	79,2	- 170	- 54	1,0	0,8
Metalurgia y maquinarias	10,3	5,2	30,1	13,1	57,0	68,5	20,2	25,0	4,8	2,0	82,2	64,1	- 194	- 89	1,1	2,6
Electrodomésticos/Electrónica de consumo	10,0	2,2	38,3	30,5	80,2	73,7	17,8	16,7	1,8	0,8	64,1	76,4	- 207	- 227	1,0	1,2
Market seeking con baja orientación exportadora	6,7	7,5	16,6	6,5	62,0	53,5	19,9	14,0	2,3	3,9	69,6	64,4	-1 052	1 632	23,4	29,9
Vidrio y minerales no metálicos	9,1	6,2	10,2	9,3	51,2	47,1	21,0	13,9	3,8	3,9	56,6	56,0	- 11	- 49	1,0	1,7
Informát, telef, prod elec, automat e instrum	7,5	24,3	34,6	0,7	53,2	4,6	16,8	n.c.	2,8	23,2	80,8	66,7	- 383	6	2,2	0,0
Alimentos, bebidas y tabaco	7,3	7,0	9,5	4,2	61,0	52,3	27,3	19,4	2,2	3,0	58,4	55,0	- 18	246	10,1	12,1
Farmacéutica	6,0	9,8	33,5	12,7	68,3	58,2	6,8	1,5	1,7	7,9	88,7	93,4	- 518	- 68	2,2	1,8
Combustibles y derivados del petróleo	4,8	14,2	7,4	7,3	72,0	64,6	16,8	14,5	2,0	4,2	44,0	70,4	- 87	1 574	7,5	12,1
Editorial/Ind.Gráfica	2,9	4,7	19,7	10,2	97,3	69,3	17,0	4,1	0,1	2,4	s.d.	s.d.	- 35	- 77	0,4	2,3
Otros	26,0	11,6	23,0	9,6	63,1	25,6	12,7	33,9	18,6	9,7	n.c.	n.c.	16	510	0,4	8,9

Fuente: Chudnovsky y López (2001)

Situado, a modo de introducción, el panorama general de las estrategias desplegadas en Argentina por las ET asociadas al proceso de IED de los años '90 y caracterizadas sus motivaciones y sus modalidades de inserción internacional predominante, en lo que sigue se analizan sus características más específicas. A este efecto, se revisan en primer lugar los casos de estrategias de “búsqueda del mercado interno”, distinguiendo los sectores de servicios e infraestructura, por un lado, y los de la industria manufacturera, por el otro. En segundo lugar, se analizan los casos correspondientes a estrategias de “búsqueda de recursos naturales o materias primas”. Este análisis de estrategias articula información sobre la situación del sector y sus ventajas de localización y examina las acciones emprendidas por las filiales de ET en diversas áreas de negocios (Porta, 1999).

II.1. Búsqueda de acceso a mercados locales en sectores de servicios e infraestructura

Los sectores de servicios e infraestructura han ocupado un lugar central en las preferencias de los inversores extranjeros, especialmente durante la primera oleada de IED de los '90. La privatización de los servicios públicos promovió la inversión en una amplia gama de sectores de infraestructura, en los cuales existía una situación de significativo atraso tecnológico y deficiencias en la prestación de los servicios. Por su parte, los servicios privados se constituyeron en otra área de fuertes inversiones externas. Entre éstos, los más destacados han sido los sectores de comercio minorista y financiero. El ascenso de las grandes cadenas de supermercados e hipermercados y su expansión hacia el interior del país estuvo motorizada y se potenció con la llegada de nuevos inversores y el crecimiento de los que ya estaban. Para explicar la expansión de la IED en el sistema financiero convergieron tres factores: la privatización del sistema jubilatorio (transición desde el sistema de reparto a otro de capitalización a partir de entidades privadas), la concentración bancaria promovida por las autoridades con el objeto de dar mayor solvencia al sistema financiero tras la crisis del *Tequila*, y la vinculación de origen entre grandes inversores externos y algunos bancos.

II.1.1. Los servicios públicos

En los sectores de servicios públicos privatizados el tipo de inversión es claramente “mercado interno puro”. La particularidad -absolutamente decisiva para una evaluación global del negocio- está en la ventaja de localización creada políticamente: se trata de un mercado cautivo transferido en condiciones de explotación monopólica, al menos por un relativamente largo período inicial, o con altísimas barreras a la entrada para posteriores interesados y con regulaciones que garantizan un piso de rentabilidad. Las condiciones de mercado cautivo posibilitaron alcanzar ganancias extraordinarias y limitaron la transferencia al usuario, vía precios, de la reducción de costos operativos y del aumento de productividad conseguidos a través de acciones de racionalización¹⁰.

¹⁰. De hecho, facilitan también posteriores acciones de tipo *rent seeking*, como las involucradas en la reestructuración tarifaria de las operadoras telefónicas (ver más adelante).

La evaluación de los factores de competitividad principales (en rigor, por tratarse de sectores no transables que operan además en mercados generalmente no desafiados, en este caso debería hablarse de los factores de rentabilidad) depende de la situación del proceso de cambio tecnológico en cada sector. En telecomunicaciones se combinó un acelerado ritmo de cambio técnico a nivel global con el particular atraso en su incorporación que la empresa pública argentina presentaba. En este caso, el factor de rentabilidad principal residió en la ampliación del servicio, absoluta y relativamente, a través de la incorporación de nuevos productos y nuevos servicios y también de nuevos clientes. En el resto de servicios públicos, donde no aparece cambio técnico significativo, las acciones "pro rentabilidad" se circunscribieron principalmente a la racionalización y modernización operativa y a la mejora de los índices de eficacia en la cobranza a los usuarios.

En esta estrategia las únicas ventajas de propiedad que explican la concreción de la IED son a) ser un operador con experiencia (en el mismo servicio) extranjero, y b) ser un banco extranjero que dispusiera (o hubiese conseguido) títulos de la deuda argentina. Si bien no puede decirse que esta ventaja haya sido creada políticamente, sí ha sido seleccionada y definida políticamente. En estos casos la regulación determinó las ventajas de localización y de propiedad y condicionó en gran medida las acciones estratégicas de las firmas intervinientes. En parte también por la regulación y en parte por tratarse de sectores no transables, el tipo de internacionalización de la filial es débil sin más vínculos entre la matriz y la filial que la transferencia de capitales y de tecnología operativa (incluido el equipamiento y los insumos).

A partir de la privatización, en estas empresas crecieron fuertemente las importaciones de equipos (al compás de los planes de inversión), insumos y servicios técnicos. La mayor apertura y la caducidad de las reglamentaciones referidas al "compre nacional" facilitaron esta tendencia e indujeron cambios importantes en la estructura de proveedores. La mayor penetración de importaciones ha sido consecuencia de menores precios, mayor calidad o no disponibilidad de oferta local. En cambio, no parecería haber sido menor el costo de abastecimiento de obras civiles en los servicios públicos privatizados. Dado que muchos de los proveedores de obra civil aparecen vinculados - incluso societariamente- con los operadores técnicos o sus socios, es posible una transferencia de ganancias oculta a través del pago de precios mayores a los reales. Probablemente, además, en los casos de aguas, gas y teléfonos esta maniobra podría haber servido para "inflar" los costos de la inversión y cumplir con las metas previstas por los pliegos licitatorios.

Las condiciones de venta de las firmas privatizadas fijaron metas de calidad y, en algunos casos, objetivos de expansión de la oferta e inversiones obligatorias. A su vez, las tarifas fueron establecidas de modo de facilitar estos requerimientos de inversiones adicionales. La mayor parte de las inversiones posteriores a la transferencia se financió a través de reinversión de utilidades y endeudamiento local o externo. Cabe señalar que, crecientemente, la estrategia financiera de los consorcios consistió en incrementar la proporción

de dividendos distribuidos y, al mismo tiempo, ampliar las operaciones de colocación de títulos de deuda en los mercados internacionales.

Los nuevos propietarios introdujeron drásticos cambios de gestión en las empresas. Se difundieron modernas técnicas organizativas y se incorporaron masivamente equipos y rutinas de informatización y modernos sistemas administrativos. En general, se han incrementado los niveles de productividad por persona ocupada, principalmente como resultado de la reducción inicial de personal y por la aplicación de nuevas técnicas de gestión. En algunos casos, éstas han inducido una mejor calidad en el servicio. En las prestadoras del servicio de telecomunicaciones se incrementaron fuertemente las líneas por empleado, se han superado los estándares de calidad establecidos en el pliego licitatorio y se ofrecen nuevos servicios. Sin embargo, los indicadores de productividad, densidad y calidad están alejados de los registrados por las casas matrices de los mismos operadores y persiste un fuerte diferencial tarifario. Las mejoras de calidad en los restantes servicios públicos privatizados tendieron a ser más modestas. En los casos de gas y electricidad, por ejemplo, los Entes reguladores han multado varias veces a las firmas prestadoras por incumplimiento de los estándares establecidos en las condiciones del traspaso.

II.1.2. Los servicios privados

a) Comercio minorista

La estructura del comercio minorista se ha modificado substancialmente durante los años noventa y en esta transformación ha cobrado una particular incidencia la participación del capital extranjero. En los últimos años, se ha acentuado un proceso de concentración del comercio minorista en torno a las grandes cadenas de supermercados e hipermercados, fenómeno que ya tenía cierta importancia en zonas del Gran Buenos Aires y otras grandes ciudades del país y que se ha extendido significativamente hacia otras zonas del interior de la Argentina. La inexistencia de regulaciones en relación a la oportunidad y condiciones para la apertura de nuevas instalaciones ha contribuido al fenómeno de expansión de las grandes cadenas. En la actualidad, los supermercados poseen menos del 1% de los locales que venden alimentos, pero concentran más del 57% de la facturación; a mediados de los años ochenta más del 70% de la facturación del sector correspondía a pequeños locales y almacenes (Revista Mercado, 2000).

Esta rápida expansión atrajo a numerosas cadenas transnacionales (algunas de las cuales ya habían realizado sus primeras inversiones en el país durante la década de 1980), intensificando el proceso de concentración a través de sucesivos cambios de manos. La cadena francesa Carrefour fue la pionera en la instalación de hipermercados, principalmente en zonas periféricas a la Ciudad de Buenos Aires; en los años noventa multiplicaron aperturas de nuevas bocas dentro de la ciudad y en otras zonas del país. A su vez, tres cadenas que pertenecían a empresarios locales -Disco, Supermercados Norte y Tía- experimentaron un significativo despegue a partir de la incorporación de inversores extranjeros en la estructura de capital.

La velocidad con que se ha expandido esta modalidad de comercio minorista ha generado importantes cambios cualitativos. En particular, se ha acentuado el poder de las grandes cadenas no sólo ante los pequeños comercios, sino también ante sus proveedores. La carrera competitiva entre las cadenas, que se ha traducido en frecuentes “guerras de precios”, ha ejercido presión sobre los proveedores y, en la medida en que se han incrementado los volúmenes de compras, las cadenas han incrementado sus márgenes de negociación y fijación de precios y condiciones de compra. De este modo, han tendido a reducirse los márgenes de rentabilidad de otros sectores económicos.

b) El sector financiero

La fuerte crisis financiera del año 1995 (derivado del *efecto “Tequila”*) provocó rápidas y sustanciales transformaciones en el sistema bancario. En particular, la acción de las autoridades monetarias -cuyas principales medidas fueron el incremento de los niveles de requisitos mínimos de liquidez remunerados, de los niveles de capital mínimo y el programa de pases contingentes- favoreció la concentración del sistema con el objetivo de alcanzar y exhibir una mayor solvencia. Como resultado de ello, los bancos extranjeros se expandieron significativamente y se produjo el desembarco de nuevas instituciones financieras. En la actualidad la banca extranjera explica aproximadamente la mitad de la operatoria del sistema financiero. Asimismo, y en el marco de la desregulación de los mercados respectivos, se ha acentuado fuertemente la presencia de inversores extranjeros en el sector de seguros y en los fondos de jubilaciones y pensiones.

Aparecen varios determinantes de la expansión del capital extranjero en el sistema financiero local cabe señalar. Entre los más importantes se cuenta el relativamente bajo índice de bancarización de la economía local, fenómeno acentuado en zonas del interior del país, y las consiguientes oportunidades para la expansión absoluta del mercado. Esta circunstancia ha alentado la apertura de nuevas sucursales bancarias, tanto en el interior como en las propias grandes ciudades. En este sentido, la mayoría de las entidades han priorizado la automatización de muchas operaciones financieras, mediante la instalación y ampliación de las redes de cajeros automáticos y terminales de autoconsulta. También es destacable la incidencia que ha tenido la privatización del sistema jubilatorio para la atracción de inversores extranjeros. En la actualidad, las principales AFJPs son operadas por firmas financieras transnacionales.

Por su parte, se verifica cierta relación entre los flujos de inversión extranjera en general y los destinados al sector financiero en particular (González Fernández, 1998; CEP, 2000a). Por ejemplo, la banca española tenía una baja incidencia en el sector en etapas previas a los años noventa y en la actualidad ocupa el segundo lugar entre la banca extranjera. Ello coincide con la emergencia de España como segundo país inversor en la Argentina. La existencia de relaciones societarias entre algunos bancos y ET que han invertido en otros sectores y el hecho de que la instalación de filiales promueve radicaciones del mismo banco que financia a la casa matriz en el país de origen son elementos que alientan también la mayor actividad de los bancos

extranjeros. La expansión de la banca extranjera en la Argentina ha operado a través de una oleada de operaciones de F&A y de la expansión de las redes de sucursales hacia todo el país.

II.2. Búsqueda de acceso a mercados nacionales y subregionales de manufacturas

La mayor parte de la IED en la industria manufacturera más dependiente de la evolución del mercado interno se ha canalizado hacia sectores en los cuales, o bien existen ventajas de costo y disponibilidad de materias primas –industria alimenticia, gas para la industria petroquímica-, o bien se han promovido con políticas específicas, tal como el caso del sector automotriz. En este apartado se analizan, en primer lugar, elementos comunes a las estrategias desplegadas por las ET en estos sectores y, posteriormente, se consideran con mayor detalle las particularidades respectivas.

El abastecimiento del mercado interno de productos manufactureros ha sido un determinante de importancia a la hora de analizar las estrategias de los inversores extranjeros. Si bien la apertura de la economía, en un marco de atraso cambiario, generó un sesgo desfavorable para la producción local de bienes transables manufactureros, siguen existiendo algunas ventajas de consideración, entre las cuales se agregó –como aspecto específico de los años noventa- la conformación del Mercosur. Precisamente, el dinamismo exhibido por la demanda interna y regional en la mayor parte de la década de los '90 se convirtió en un factor decisivo para las decisiones de inversión de las ET, tanto para las firmas ya instaladas como para los “recién llegados”.

Las estrategias de las ET en Argentina se han redefinido a partir de la apertura comercial y la modificación de las condiciones de competencia. La respuesta inicial generalizada al nuevo conjunto de reglas económicas fue la racionalización de los niveles y estructura de personal y la depuración de estructuras administrativas y comerciales. De forma progresiva y creciente y, por supuesto, desde el inicio en el caso de los nuevos inversores y proyectos, este movimiento se combinó con la adopción de modernas técnicas de organización y manejo del proceso productivo y de nuevas estrategias de comercialización y distribución. En un contexto de reactivación de la demanda interna y de elevada capacidad ociosa inicial, el fuerte incremento de la productividad del trabajo a nivel de las firmas verificado en la primera fase de auge del ciclo se explica por este tipo de acciones de racionalización a nivel de planta y de los departamentos comerciales y administrativos.

La adopción de nuevas técnicas organizativas ha requerido un flujo de inversiones en la incorporación de las llamadas “tecnologías blandas” y en capacitación del personal. En líneas generales, la relación con el personal operativo se funda sobre los criterios de multifuncionalidad y polivalencia, tal que, a diferencia del pasado, no existen necesariamente funciones fijas en el circuito productivo ni separación entre las funciones de producción y supervisión. Es llamativa la gran uniformidad encontrada en los proyectos nuevos respecto de la preferencia por personal muy joven, con alto grado de educación formal (ciclo secundario o técnico) y, predominantemente, sin

experiencia específica previa. Tiende a evaluarse muy positivamente la capacidad de aprendizaje y, en cambio, negativamente el entrenamiento en rutinas laborales (fundamentalmente, organizativas) propias del modelo anterior.

Ahora bien, el objetivo y la preocupación principales de las nuevas inversiones en el área de producción, sean para ampliación de capacidades existentes o para la instalación de nuevas, ha sido la especialización y el aumento de la escala, atributos decisivos en las nuevas condiciones de competencia. En los casos de crecimiento por fusión o adquisición de empresas locales se tendió a desintegrar verticalmente la planta, tercerizando algunas secciones, y se racionalizaron actividades, concentrando las áreas administrativas y maximizando las sinergias corporativas. Cabe señalar que, así como la historia previa de la firma y algunos de sus activos (tangibles e intangibles) han sido factores de atracción y una buena base para las acciones de reconversión emprendidas, se presentaron también casos en los que el equipamiento acumulado imponía restricciones técnicas al proceso de definición de los nuevos proyectos. En general, sólo en estos casos, y en particular si se trataba de nuevos inversores, se desarrolló un proyecto de planta nueva o de inversión *greenfield*.

Las plantas nuevas tendieron a incorporar tecnología a nivel del estado del arte internacional en las áreas de producto y gestión y, en menor medida, también a nivel de procesos. Es en este último aspecto donde aparecen las mayores heterogeneidades y asimetrías, no sólo entre los proyectos de modernización y los *greenfield*, sino también en relación a las mejores prácticas internacionales. En este sentido, la circunstancia más reiterada en todos los proyectos observados es que la menor escala de los emprendimientos en Argentina (generalmente, no pasan del nivel inferior del rango óptimo) induce la adopción de un relativamente menor grado de automatización en algunas etapas.

Generalmente, en la nueva estrategia de las filiales las actividades se concentraron en el “corazón” del negocio de la corporación y, por lo tanto, la configuración de la filial argentina tendió a replicar, si bien parcialmente, el perfil productivo internacional de la ET. La mayor identificación verificada entre la filial y la estructura global se circunscribe exclusivamente a una parte del *mix* de producción o de la gama de productos ofrecidos, y no comprende en absoluto el esquema de funciones estratégicas de la corporación. En particular, las filiales no han internalizado las actividades de investigación, desarrollo y diseño de procesos, productos y aplicaciones y lo han hecho sólo parcialmente -básicamente, adaptaciones- en el caso del *marketing* y el desarrollo de mercados.

En correspondencia con lo anterior, las filiales ubicadas en los sectores transables internacionalmente tendieron a adoptar una estrategia de especialización en ciertos productos o líneas de producción y de complementación con otros puntos de la estructura internacional de la corporación, implementando una función de producción abierta a nivel de procesos (insumos) y de productos (gama de finales). Esta estrategia de racionalización y reconversión intrafirma, del tipo de “búsqueda de eficiencia”,

se desplegó particularmente sobre el espacio ampliado del Mercosur. Predominó, por lo tanto, una lógica de complementación productiva que genera, a escala regional, un crecimiento del comercio intraindustrial¹¹. El grado de desarrollo y la intensidad del vínculo regional varían, como se verá, entre los diversos sectores.

Precisamente, la multinacionalidad resulta una ventaja de propiedad relevante para las ET con filiales residentes en los países miembros de un proceso de integración comercial, en particular si el proceso de liberalización comercial es rápido y generalizado, como ha sido el caso del Mercosur. Sus estructuras organizativas les permitieron capturar tempranamente los beneficios derivados de las menores barreras a la circulación de bienes y factores productivos dentro del espacio integrado. Consecuentemente, las ET han demostrado creciente interés en adecuar sus estrategias productivas y de distribución a escala regional, especialmente en los sectores no dedicados al aprovechamiento intensivo de ventajas naturales.

En líneas generales, los proyectos de inversión de ET correspondientes a esta estrategia de búsqueda del mercado interno se decidieron en relación con las etapas de fuerte reactivación de la demanda doméstica y la mayoría estimaba proyecciones de crecimiento en línea con las tendencias reflejadas hasta ese momento. Si bien podía estar prevista una desaceleración del consumo -una vez alcanzado el efecto de saturación de las demandas postergadas- de ningún modo estuvo en las consideraciones de los planificadores estratégicos recesiones como la inducida por el "efecto tequila" a partir de 1995 y, mucho menos, la instalada en Argentina desde fines de 1998 en adelante. Es evidente que si la situación del mercado interno hubiese sido de algún modo prevista, los parámetros de capacidad se hubieran ajustado o, en los casos en los que la restricción de escala es fuerte, se habría demorado la puesta en marcha. Asimismo, aún cuando los proyectos resultan de un movimiento estratégico de las corporaciones a nivel internacional, el cambio de condiciones puede llevar hasta a una hipótesis de salida del negocio.

En el caso de las inversiones de tipo *greenfield* o de ampliación de planta, los proyectos presentaron tempranamente un nivel de capacidad ociosa superior a la proyectada inicialmente. Esto ha llevado a anticipar exportaciones, en general al Mercosur y en particular a Brasil, sobretudo en la fase de reactivación del consumo interno en el mercado vecino que siguió al shock de estabilización a fines de 1994. En los casos de adquisición de firmas locales, es evidente que el valor efectivo de compra, cuya definición dependía mucho más de los niveles de facturación presentes y previstos que del patrimonio o los activos productivos, probablemente habría sido menor. De todas maneras, el mayor respaldo financiero de las filiales de ET les facilitó un mejor tránsito del período recesivo y, en consecuencia, se han beneficiado también de ganancias de partes de mercado derivadas del proceso de concentración.

a) *La industria automotriz*

¹¹. El impacto sobre la evolución de las capacidades fabriles y el tejido industrial local es sumamente heterogéneo y, *prima facie*, incierto, toda vez que en estos casos, tiendan a predominar actividades de ensamblaje de componentes o subconjuntos importados (Kosacoff, 1994; Porta, 1999).

El nuevo régimen sectorial, implementado en 1991, y la fuerte y contemporánea reactivación del consumo doméstico cambiaron abrupta y simultáneamente las modalidades de la oferta y las condiciones de la demanda. Entre 1990 y 1994 la producción se cuadruplicó. En este nuevo marco, las ET reformularon sus estrategias de inversión, recuperando el pleno control de sus filiales y reestructurando sus líneas productivas.

En la industria automotriz se desplegó una definida estrategia de regionalización. Los proyectos se concibieron para la explotación del mercado regional y se articularon con las inversiones que las filiales han desarrollado en Brasil. La estrategia internacional de las ET automotrices tiende a basarse en la implantación de centros regionales en los que se instala y replica la producción de los modelos de distribución masiva, con el concepto de que tanto el vehículo como las partes y piezas son intercambiables entre los distintos centros. El Mercosur ha pasado a ser uno de estos centros y se lo ha considerado, por lo menos hasta 1998, como una de las áreas (las otras se ubican en Asia) que contribuirían en mayor medida a la expansión de las ventas mundiales de las montadoras¹².

La propia historia fabril del sector en Argentina proporcionaba capacidades y habilidades desarrolladas en recursos humanos y proveedores y, por otra parte, la apertura comercial favoreció el esquema de integración entre filiales que caracteriza la estrategia internacional actual de las ET del sector. Sin embargo, la ventaja de localización decisiva que explica la naturaleza de los proyectos desarrollados deriva del régimen especial que ha regulado la industria automotriz a nivel local articulándola con el esquema de protección definido para el Mercosur en su conjunto¹³. El Régimen Automotriz no sólo protegió a las terminales instaladas de una competencia abierta en el mercado doméstico, sino que además ha provisto los mecanismos de financiamiento de la reconversión a nivel microeconómico.

En un primer momento y en un contexto de incertidumbre sobre la evolución de la economía y la sustentabilidad de las reformas, se adoptaron entre las filiales sendas estrategias conceptualmente similares. Por una parte, las terminales ya instaladas en el país racionalizaron fuertemente sus operaciones y métodos de gestión y aprovecharon el *boom* del mercado interno con producción local e importaciones subsidiadas, utilizando al máximo la capacidad instalada, modernizando algunos sectores de la línea de montaje que presentaron tempranamente algunos estrangulamientos, y no introdujeron cambios mayores

¹². Las expectativas formuladas hacia mediados de la década para el Mercosur en su conjunto eran de un mercado de alrededor de 3 millones de vehículos al año. Con variantes entre los diversos productores instalados, la distribución de las capacidades previstas entre las filiales de Argentina y Brasil era aproximadamente de 1 a 4.

¹³. La normativa sectorial en el Mercosur se basó hasta el 2000 en el reconocimiento y aceptación de los respectivos regímenes nacionales de Argentina y Brasil, los que -más allá de algunas diferencias importantes en el diseño- tenían una matriz común. A partir del 2000 se ha definido una normativa común, que instaló un AEC de 35%, pero en la que aún restan importantes puntos en discusión. Las negociaciones para armonizar la normativa sectorial ha pasado por etapas conflictivas, en particular, alrededor del esquema de incentivos para la inversión y del cronograma de liberalización de comercio intrazona.

en la tecnología de producto. Por otra, los *newcomers* se propusieron acceder a una cuota de divisas para importaciones subsidiadas (la crema del negocio), desarrollando un proyecto relativamente chico de producción de vehículos utilitarios de escalas relativamente bajas -en general, tecnológicamente antiguos- para su exportación al mercado regional.

Hasta 1994 el consumo interno se expandió por encima de lo esperado y, si bien las exportaciones sectoriales crecieron a tasas históricamente muy altas, las importaciones lo hicieron mucho más. Todas las terminales incurrieron en mora en la compensación de divisas exigidas por el Régimen, a pesar que las condiciones y los plazos de compensación fueron paulatinamente flexibilizados. De hecho, forzadas por la regulación, las exportaciones se concentraron en partes y piezas, originadas fundamentalmente en plantas relativamente “estado del arte” instaladas por algunas terminales con fines de exportación a finales de los '80. Las exportaciones de autos terminados tenían una baja contribución marginal, compensada por los elevados precios percibidos en las ventas internas. En el marco de una protección especial, las exportaciones resultaban el “precio” a pagar por las terminales instaladas para conservar el *market share* doméstico.

A lo largo de esta primera etapa, el crecimiento de la demanda y el Régimen facilitaron la adaptación de las firmas a las condiciones de mercado más abierto impuestas por las reformas y, con ello, la sobrevivencia de la industria. Sin embargo, más allá del incipiente proceso de especialización, la producción local seguía registrando problemas de escala, calidad baja y precio elevado. Al mismo tiempo, en el marco de la consolidación del proyecto de Unión Aduanera del Mercosur –definido por los Acuerdos de Ouro Preto de diciembre de 1994-, el Régimen se había prorrogado, se había definido un arancel externo común relativamente elevado y se habían consolidado las perspectivas de evolución de la demanda regional. En este contexto, Fiat y General Motors -que habían abandonado la producción directa en la Argentina a principios de los '80-, decidieron la instalación de sendas plantas nuevas, fuertemente integradas con Brasil, para la producción de un vehículo de última generación.

Esta decisión de los *newcomers* aceleró los tiempos de todos los participantes e inauguró la segunda etapa de la reconversión. Se confirmaron otros proyectos de plantas nuevas y de ampliación y modernización de las existentes y se reformularon los proyectos de vehículos utilitarios, adaptándolos a modelos más modernos. Se mantuvo la lógica de especialización, pero con menor diversificación de producto. La estrategia contempló la producción de pocos modelos en un rango de escala satisfactorio (incluida una gama variable de submodelos) y con un nivel de exportaciones considerable. La oferta local se completó con importaciones desde Brasil y, en menor medida, desde otras filiales y el plan de producción se desarrolló en común con la filial brasileña. En este marco, la ventaja de propiedad más significativa parece ser la presencia productiva en Argentina y en Brasil simultáneamente, ya que ha facilitado la compensación de divisas y, con ello, el acceso a las importaciones subsidiadas. Esta ventaja de propiedad fue “generada”, de hecho, por las regulaciones sectoriales.

Aún en relación a las hipótesis más optimistas de la demanda local y regional, los proyectos desarrollados suponían un exceso de capacidad instalada de alrededor de 20/25%, entendiendo que no estuvo en los planes de las terminales la generación de un volumen significativo de exportaciones al resto del mundo. Las razones de la sobreinversión a nivel del conjunto del sector derivan del umbral de escala necesario para cada proyecto en la nueva estrategia y de que la permanencia de cada una de las filiales en el mercado depende fundamentalmente del desarrollo de ese nuevo proyecto. Si ya en las condiciones relativamente buenas de la demanda en los años 1997 y 1998 esta circunstancia suponía problemas de costos y presionaba sobre el marco de protección requerido, el desplome del mercado en los últimos años ha agravado fuertemente esta situación.

El impacto de los nuevos proyectos sobre la industria proveedora local ha sido muy fuerte y aceleró y profundizó el proceso de reestructuración en el segmento autopartista que ya venía acompañando los cambios en el complejo automotriz. Si bien las terminales han pasado a ser, en general, montadoras de subconjuntos, el número de proveedores por planta se ha reducido en relación a las prácticas corrientes en la estructura anterior, debido a las nuevas exigencias de escala y calidad en la producción de partes. Las filiales automotrices han encarado una selección de proveedores locales, que incluye de hecho a autopartistas instalados en Brasil, sobre la base de cotizaciones pensadas para contratos de aprovisionamiento de largo plazo¹⁴. En segundo lugar, las propias terminales han "importado" proveedores, instalando firmas vinculadas patrimonialmente o alentando la radicación de autopartistas independientes que son proveedores internacionales de la corporación.

Aparecen tres agentes dinámicos de la nueva IED en el sector. Por un lado, está el segmento autopartista vinculado patrimonialmente a las firmas terminales (principalmente, los *newcomers*), del que ya dependían las plantas modernas de partes mecánicas complejas inauguradas a principios de los años 1990. Por otro lado, ingresaron fuertes autopartistas internacionales independientes, especializados por líneas de producción, y que han desarrollado partes y son proveedores a nivel internacional para las terminales. Finalmente, también una camada de empresas brasileñas del sector se radicaron inicialmente en la Argentina en lo que pareció ser una definida estrategia de expansión en el mercado regional¹⁵. En los dos últimos casos, la vía de ingreso predominante fue la adquisición de firmas instaladas, cuyo principal activo era, a juicio de los nuevos inversores, su posición en el mercado local.

Una característica común a estos agentes -que los diferencia a su vez de los productores locales- es que desarrollan la producción de un producto que es nuevo para el medio y, al mismo tiempo, apto para su exportación. Este factor

¹⁴. El Régimen Automotriz, que exige un 60% de integración de partes "Mercosur", no contuvo ninguna exigencia específica para el desarrollo de proveedores locales. De haberlo hecho, es probable que en los primeros años de transición se hubiesen generado capacidades de modo de calificar mejor en esta selección.

¹⁵. En general, los autopartistas brasileños pasaron a ser controlados posteriormente por inversores internacionales.

hizo factible el desarrollo de una estrategia de producción local y de especialización internacional. Por otra parte, estos agentes estuvieron en mejores condiciones relativas de acompañar la estrategia de especialización de las plantas terminales. Casi todas las firmas adoptaron programas de especialización y complementación que, en la mayoría de los casos, comprendían un aumento de las exportaciones y de las importaciones de insumos hacia y desde el Mercosur, respectivamente. Cabe señalar que, ante la fuerte recesión instalada en el sector desde principios de 1999, se sucedieron anuncios de cierres de plantas y líneas de producción por parte de algunas autopartistas y el traslado de las mismas a Brasil.

b) Alimentos y bebidas

El sector alimenticio ha sido otro de los focos de atracción de capitales extranjeros a partir de los años noventa. Una parte muy significativa de la expansión de la inversión extranjera en el sector se basó en la adquisición de firmas locales. Se trataba de firmas con cierto rezago tecnológico, pero con marcas bien posicionadas y aceitadas cadenas de distribución. En general, en estos sectores, las condiciones de economía cerrada predominantes antes de los '90 -si bien habían sido aprovechadas por filiales de ET para instalar capacidades en el país en una estrategia *stand alone* con una pobre tecnología de producto- habían permitido también el desarrollo de exitosos productores y marcas locales, tradicionalmente a través de la "copia". La apertura redefinió las condiciones de competencia en el mercado doméstico y potenció las ventajas de propiedad de las ET, precisamente en un período en el que estos sectores industriales atravesaban una fase de internacionalización caracterizada por una agresiva política de captación de mercados y fusión de activos.

En este marco tendió a reducirse el margen de maniobra para las empresas locales, al mismo tiempo que la explosión del consumo interno y la constitución del Mercosur reforzaron las ventajas de localización para sectores que, como éstos, gozan de una cierta "protección natural" por la relativamente elevada relación costo de transporte/precio del producto. De ahí que parte importante de la IED registrada haya sido por "cambio de manos". En este sentido, si bien se trató de inversiones tendientes a aprovechar el mercado doméstico (a veces, ampliado al Mercosur), la estrategia tuvo también componentes de incorporación de activos estratégicos para la corporación y de racionalización de actividades intrafirma (especialmente a escala regional)).

El éxito de esta estrategia depende de la capacidad de diferenciar productos en mercados de consumo masivo. Para ello, los factores de competitividad principales están en la renovación permanente de la oferta de productos y en el despliegue de *marketing* y publicidad. Las filiales de ET parecen haberse adaptado mejor a esta situación en comparación con las firmas nacionales, ya que las ventajas de propiedad puestas en juego en este caso residen fundamentalmente en el desarrollo de la tecnología de producto, la capacidad de I+D para la diferenciación de productos y el desarrollo de mercados, la disposición de marcas reconocidas internacionalmente y la capacidad financiera para absorber o desplazar a los locales.

Las filiales del sector alimenticio han aumentado la importación de productos finales, para complementar la gama de productos ofertados o para desarrollar una nueva marca. Tendieron a priorizar el desarrollo de nuevos productos en el mercado a través de importaciones temporarias, no necesaria ni siquiera principalmente originadas en otros países del Mercosur, luego sustituidas por producción local. Las ET con filiales en varios de los países de la región parecen transitar una estrategia de saturación de las distintas capacidades propias de producción disponibles y de aprovechamiento puntual de los ciclos de demanda interna en cada uno de ellos. En este marco, las corrientes de exportaciones e importaciones intra-firma se han ido ajustando a las condiciones de demanda imperantes y permitieron maximizar el aprovechamiento de la capacidad instalada sin realizar, al mismo tiempo, inversiones mayores. El comercio libre de aranceles y la mayor armonización de estándares técnicos y de normas de comercialización entre los países del Mercosur ha posibilitado esta estrategia de mayor complementación.

Finalmente, el caso de la industria vinícola tiene algunos rasgos particulares: se trata de inversiones muy activas en la segunda mitad de la década y con un mayor componente relativo de exportaciones hacia fuera de la región. Argentina posee óptimas condiciones para la producción de vinos finos, pero no había alcanzado éxito en la colocación de sus productos en mercados internacionales. Una cantidad importante de inversores externos se lanzó entonces a aprovechar dicho nicho, adquiriendo algunas bodegas locales y aplicando nuevas estrategias de marketing. Entre las adquisiciones cabe destacar los casos de las Bodegas Santa Ana por parte de Santa Carolina (Chile), Navarro Correas por Grand Metropolitan (Gran Bretaña), Bodegas Martins por Bodega Hispano (España), Premier y Viña Patagónica por Concha y Toro (Chile), Etchart y Guill Padilla por Pernod Ricard (Francia). Asimismo, la firma estadounidense Kendall Jackson ha instalado dos bodegas. Las exportaciones se expandieron notoriamente: de un promedio de U\$S 4 millones anuales, se pasó a casi U\$S 100 millones al final de la década.

c) Química y petroquímica

El complejo químico-petroquímico ha atraído significativas inversiones extranjeras desde el inicio de los años noventa. Los ejes sectoriales de tal crecimiento han sido tres: a) productos farmacéuticos y artículos de limpieza y tocador; b) agroquímicos; c) petroquímicos.

En el primer caso, se han tratado de inversiones destinadas al mercado interno en segmentos de consumo masivo. Se destacan las inversiones de algunas ET con trayectoria en el país, como Bayer, y la adquisición de algunos laboratorios locales por parte de otras ET (Monsanto compró Sintyal y Temis Lostaló hizo lo propio con Elvetium). En el segmento de artículos de limpieza y tocador, resultan significativos la expansión de las inversiones de la angloholandesa Unilever y el desembarco de la estadounidense Procter & Gamble, a través de la compra de firmas y marcas locales. En estos rubros, los rasgos estilizados de las estrategias desplegadas por estas ET son similares a los encontrados para el caso de los alimentos “de marca”, en la medida que responden a

características propias de la diferenciación de productos. Las inversiones en el segmento agroquímico están estrechamente vinculadas a la fuerte expansión de la producción agropecuaria.

En el caso de la petroquímica, donde también se han registrado inversiones externas de gran envergadura, se combinaron dos factores de atracción: por un lado, la significativa expansión de la producción de gas natural (insumo básico del sector), derivada de la expansión de la frontera petrolera; por el otro, la privatización de las empresas públicas. En los años setenta y ochenta se habían desarrollado proyectos de inversión con un fuerte componente estatal en las etapas más básicas de la cadena productiva, principalmente en la Ciudad de Bahía Blanca (sur de la provincia de Buenos Aires). A mediados de los noventa se produjo una significativa reestructuración de la propiedad del capital de las empresas del polo, cuyas notas centrales han sido la racionalización productiva (discontinuación de algunas líneas de producción y cierre de siete plantas de elevados grados de obsolescencia), la racionalización del personal, la integración vertical (básicamente “hacia atrás”) y la flexibilización del mix productivo (Leonardi y Dichiara, 1998). Asimismo, se produjo un proceso de especialización a través del traspaso de algunas instalaciones: la producción de petroquímicos clorados quedó en manos del grupo Solvay-Indupa mientras que la producción de no clorados se concentró en torno a Dow Chemical-PBB-Polisur.

Ambos grupos apuntalaron el proceso de reestructuración con un importante programa de inversiones que, en conjunto, superó los U\$S 1000 millones. PBB-Polisur duplicó la capacidad productiva de sus plantas productoras de etileno y polietileno, mediante la instalación de dos nuevas plantas y de la ampliación de otras dos. Asimismo, para asegurar la provisión del insumo, el grupo se embarcó en un proyecto denominado “mega”, mediante la conformación de un joint-venture con la brasileña Petrobrás. La inversión (de U\$S 430 millones) incluye la instalación de una planta separadora de los componentes líquidos del gas en el yacimiento de Loma de la Lata (provincia de Neuquén), el tendido de un poliducto hacia Bahía Blanca y la instalación de una planta fraccionadora en la misma localidad. La constitución del joint-venture tuvo por objeto el pleno aprovechamiento de la producción, por cuanto el etano será utilizado por PBB-Polisur mientras que los otros productos (GLP y gasolina natural) serán exportados a Brasil por Petrobrás (Kulfas y Hecker, 1998).

II.3. Búsqueda de materias primas

La estrategia de “explotación de recursos naturales” corresponde a la IED ingresada en el segmento de la industria alimenticia de *commodities* agropecuarias -en particular, aceites y carnes cocidas, en ambos casos protagonizadas por filiales de antigua implantación- y en los sectores de petróleo y minería, en los que constituye un fenómeno novedoso e inédito por su magnitud. Obviamente, en todos estos casos la disponibilidad y el costo de la materia prima han sido la ventaja de localización principal y un factor importante de la decisión de inversión; sin embargo, en petróleo y minería la privatización y desregulación de la actividad y un nuevo régimen promocional, respectivamente, son los principales factores explicativos de los nuevos flujos.

La estrategia de producción actual en los sectores de elaboración de aceites y procesamiento de carnes se basa en el aumento de la escala de producción y el aprovisionamiento garantizado de materia prima, a través del desarrollo de contratos y vínculos de largo plazo con los proveedores. Las inversiones, antes y ahora orientadas principalmente a la exportación al mercado mundial -y no regional-, son del tipo *efficiency seeking*, en las que la ventaja de propiedad esencial es la disposición o el control de canales de comercialización internacional. En este sentido, la función de la filial local ha sido tradicionalmente, y sigue siendo, la de proveedor a la corporación de productos de relativamente bajo grado de elaboración. A partir de la apertura, por otra parte, estas subsidiarias diversificaron su estrategia comercial y comenzaron a ser también distribuidores en el mercado interno de insumos o alimentos elaborados en otras filiales y puntos de localización de las ET respectivas.

Las actividades o las líneas de producción dirigidas al mercado interno tuvieron siempre una participación menor en el volumen de negocios de estas filiales y compartían las siguientes características: o bien se trataba de productos de inferior calidad a los exportados o bien se trataba de actividades alejadas de las centrales para la corporación que habían sido desarrollados como negocios puntuales. La apertura y las perspectivas de evolución del mercado interno indujeron un replanteo de estos segmentos. En un caso, los negocios marginales han sido desactivados y reemplazados por la comercialización de productos importados de la corporación, aprovechando la cadena instalada de puntos de aprovisionamiento de la materia prima. En otro, se han cerrado esas líneas de producción y se las ha reemplazado por líneas de las plantas dirigidas al mercado externo (lo que tiende a elevar la calidad del producto) o también por importaciones.

Las inversiones en los sectores extractivos y las estrategias adoptadas por las ET protagonistas, por su parte, resultan fundamentalmente de los cambios institucionales implementados y han expandido sustancialmente la frontera de producción. Dadas su novedad y especificidad, en lo que se sigue se las considera con mayor detalle.

a) Petróleo

Desde la creación de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en 1923, la extracción de hidrocarburos experimentó un salto significativo y la producción petrolera se erigió en una actividad de importancia en Argentina. Con el correr del tiempo, se atravesaron diferentes períodos en los que se registraron dificultades para el abastecimiento de petróleo, situación que derivaba de la incapacidad de YPF para realizar las inversiones en exploración y explotación necesarias. Así, las importaciones se hicieron crecientes, a fin de complementar la insuficiente oferta local.

En el marco de las políticas de privatización y desregulación iniciadas a fines de los '80, se produjo una transformación global del sector, que comenzó con la concesión a empresas privadas de áreas petroleras para su exploración y explotación y con contratos de asociación con YPF para la explotación de otras

áreas. Posteriormente, fueron vendidos algunos de sus activos, tales como refinerías, destilerías y buques tanque, y se avanzó en la privatización de YPF, completada entre 1993 y 1999. Este proceso incluyó una intervención significativa de inversores externos, bien como participantes en las primeras licitaciones de áreas, bien como adquirentes de diferentes paquetes accionarios, y cambió radicalmente la estructura del sector, su nivel de actividad y su modalidad de inserción internacional.

La reestructuración sectorial tuvo efectos inmediatos y la producción de petróleo pasó de 28 millones de metros cúbicos en 1990 a 38,4 millones de metros cúbicos en 1994, basándose en una fuerte orientación exportadora. El superávit consiguiente impulsó las exportaciones del crudo, las que pasaron de 1,4 millones de metros cúbicos en 1991 a 11,8 millones de metros cúbicos en 1994. Posteriormente, la producción continuó creciendo (llegando a 48,4 millones de metros cúbicos en 1997, con exportaciones por más de 19 millones de metros cúbicos) hasta que la caída del precio internacional condujo a la reducción de los ritmos de extracción y la producción bajó en 1999 a 42,4 millones de metros cúbicos en 1999. El movimiento de alza en los precios internacionales durante el 2000 dio un renovado impulso y en ese año las exportaciones de petróleo lideraron la recuperación del comercio exterior argentino.

b) Minería

El potencial geológico argentino es considerado de una gran riqueza: según diversos especialistas, la Argentina representa la última frontera minera del mundo y el quinto país en cuanto a su potencial específico. Sin embargo, hasta comienzos de la década del '90, el sector presentaba un escaso desarrollo, limitado principalmente a la extracción de minerales no metalíferos vinculados a la industria de materiales para la construcción.

Tal situación ha comenzado a revertirse desde mediados de los años noventa, a partir de la implementación de una normativa sectorial específica, y se ha registrado una activa participación de inversores extranjeros. En 1993 se sancionó una nueva legislación de promoción de la inversión minera que estableció una serie de beneficios, entre los que cabe destacar: a) la estabilidad fiscal por 30 años; b) la amortización acelerada de los bienes de capital; c) la posibilidad de importar bienes de capital e insumos libres de aranceles. Asimismo, se estableció –mediante un acuerdo con las provincias– que la regalía minera no podría superar el 3% del valor a boca de mina descontados los costos de producción.

El nuevo marco legal e institucional resultó atractivo para las transnacionales mineras, al punto que la mayoría de ellas perfiló proyectos en la Argentina. La totalidad de los proyectos mineros incluyen inversores externos y, en general, se desarrollan alrededor de la constitución de joint-ventures entre ET; sólo en una minoría de casos se registra alguna participación de grandes firmas de capital local. Según datos de la Subsecretaría de Minería de la Nación, entre 1993 y 1999 se han concretado inversiones en exploración por un total de U\$S

699 millones, al tiempo que las inversiones en explotación correspondientes al sexenio 1994-1999 ascendieron a U\$S 2.109 millones.

Sin duda, el escaso desarrollo sectorial previo limitó históricamente la constitución de fuertes empresas domésticas especializadas en este rubro. En este contexto, la nueva normativa promocional pudo ser aprovechada casi exclusivamente por operadores externos. Mientras el valor de la producción minera estuvo virtualmente estancado en torno a los U\$S 500 millones de dólares entre los años ochenta y el primer lustro de los noventa, sólo con la puesta en marcha del emprendimiento Bajo de la Alumbrera se logra casi duplicar la producción sectorial. Asimismo, el complejo minero comienza a generar exportaciones por montos significativos, al punto que la empresa que explota el mencionado emprendimiento integra el ranking de las primeras 20 empresas exportadoras del país.

III. Conclusiones

La economía argentina estuvo entre los principales receptores de IED en la década de 1990 dentro del conjunto de los países llamados emergentes. Si bien la participación de capital externo ya había sido decisiva para consolidar la integración del país a los circuitos comerciales y financieros mundiales a finales del siglo XIX y para afirmar la industrialización sustitutiva de importaciones en la segunda mitad del siglo XX, los montos arribados en esta última década, las modalidades con las que se concretaron estas inversiones y la profundidad de los impactos generados pueden ser considerados inéditos. Como resultado, Argentina es en la actualidad una de las economías más transnacionalizadas del mundo, si se atiende al grado de control de los activos productivos y de participación en los flujos económicos principales que exhiben las ET.

Este proceso no es independiente del cuadro general de reformas y transformaciones desarrolladas durante estos últimos años y que pueden ser sintetizadas como un cambio de régimen, desde condiciones de economía cerrada hacia instituciones de economía abierta y desregulada. Los flujos de IED han sido resultado de los cambios implementados y, a la vez, actor y causa significativa de los mismos. La estabilización monetaria, la privatización de empresas y servicios públicos, la apertura comercial y financiera y la desregulación de mercados de productos y factores fueron las nuevas reglas que inauguraron la década. En el marco de esta nueva institucionalidad, la economía argentina atravesó dos períodos de fuerte crecimiento, apenas interrumpidas por una corta fase recesiva que, en su momento, fue adjudicada más bien a las turbulencias internacionales.

Al mismo tiempo, se fueron acumulando desequilibrios importantes. El saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos se hizo cada vez más negativo, al combinarse fuertes déficits comerciales en las fases de crecimiento del ciclo con permanentes y crecientes déficits en la cuenta de servicios reales y financieros. La persistente salida de capitales privados –en el marco de estrategias de valorización financiera- agravó la necesidad de divisas, sólo

satisfecha con una extraordinaria corriente de endeudamiento público y privado. En el plano interno, a su vez, dada la naturaleza de la reestructuración productiva incubada en el marco de las reformas, la expansión fue acompañada de destrucción absoluta de puestos de trabajo y precarización de las condiciones laborales y salariales, instalándose una alta tasa de desempleo estructural y profundizándose la desigualdad distributiva. Por otra parte, a pesar del achicamiento de empresas y funciones, la magnitud y el costo del nuevo endeudamiento presionaron negativa y crecientemente sobre las cuentas públicas.

La gestión de este doble desequilibrio interno y externo –fundado, debe insistirse, en causas estructurales- se complicó aún más por los efectos de diversos shocks financieros internacionales y desde el segundo semestre de 1998 la economía argentina ha entrado en recesión, deflación y –según un consenso generalizado después de 42 meses consecutivos de indicadores en baja-, finalmente, depresión. El diagnóstico y las causas están en discusión: i) la propia naturaleza de las reformas, ii) la forma en que fueron implementadas o iii) su insuficiencia y la necesidad de reformas adicionales constituyen la base argumental de las diferentes explicaciones que se han volcado al debate. Más allá del análisis causal, la vulnerabilidad externa, la falta de competitividad, el achicamiento del mercado interno y el debilitamiento de la trama productiva son hechos evidentes e incontrastables. Como consecuencia inmediata y dramática de tal configuración, la regresividad social ha asumido también características inéditas.

Cabe preguntarse por el vínculo entre el proceso de transnacionalización intensa de la economía y el cuadro de reformas y sus consecuencias. Los valores y los modos de ingreso de IED y las estrategias adoptadas por las ET responden indudablemente a las nuevas condiciones de partida de la década y también al boom económico posterior. Su impacto específico sobre los cambios en la estructura productiva –emergencia de nuevas actividades dinámicas, concentración de mercados y redefinición del patrón de especialización e inserción internacional- es evidente y puede ser determinado con relativa precisión. Su impacto sobre la dinámica de funcionamiento de la economía, por el contrario resulta un aspecto más complicado de dilucidar y analizar, dada la diversidad de factores interdependientes.

Hay razones generales que enmarcan y contribuyen a explicar el fuerte crecimiento de la IED en Argentina en los años '90. Por una parte, la renegociación de la deuda externa y la aplicación de un amplio programa de reformas pro-mercado disminuyeron inicialmente el nivel de riesgo-país; por otra, la liberalización plena de los movimientos de capitales y la estabilización y reactivación de la economía doméstica fueron elementos determinantes en las decisiones de inversión de las ET. Sin desconocer la importancia decisiva de estos factores genéricos para la generación del nuevo ambiente de inversiones, hay que señalar, sin embargo, que tanto la magnitud como la asignación sectorial de la IED han respondido principalmente a políticas y factores de atracción específicos. Los programas de capitalización de deuda aplicados a fines de los '80 y las reglas e incentivos implícitos en las privatizaciones de servicios y del sector petrolero, en los marcos regulatorios particulares

aplicados en la industria automotriz y la minería y en la política de concentración del negocio bancario y financiero promovieron la mayor parte de las corrientes de IED registradas.

Las inversiones “espontáneas” se concentraron en pocos sectores/productos (principalmente, en alimentos) que han resultado segmentos de mercado interno muy dinámicos en la mayor parte del último período y en los que predominan condiciones de competencia oligopólica vía diferenciación de productos. Si bien debe subrayarse la importancia de la dotación de recursos naturales como ventaja de localización para las inversiones en este sector, es indudable que el crecimiento y las perspectivas de la demanda interna y regional han sido los principales factores de atracción de las inversiones directas, tanto para las empresas ya anteriormente establecidas en el país como para los newcomers. A su vez, la expansión de las grandes cadenas de distribución comercial responde a un proceso más general de cambios en el perfil de consumo, no ajeno a las nuevas condiciones de segmentación de los ingresos.

Ahora bien, en el caso argentino el ingreso de IED ha ido de la mano de un intenso proceso de transformación patrimonial que, como se afirmó más arriba, excede largamente a los sectores de servicios públicos. Salvo aquellas actividades estrictamente “nuevas” (minería, por ejemplo), la transferencia de activos domésticos a los inversores externos ha sido la norma distintiva. Es decir, el despliegue por parte de las ET de una estrategia de globalización y ocupación de mercados encontró en la Argentina razones específicas por las que los empresarios locales privilegiaron, al mismo tiempo, una estrategia de retirada.

Si el excelente desempeño de la demanda interna en los primeros años de la década de los '90 explica el interés de las ET por instalarse en Argentina en el marco de su estrategia de expansión y competencia internacional, ese mismo dato constituyó también, junto con la relativa apreciación de la moneda doméstica, el factor principal de la fuerte revalorización –en términos internacionales- de los activos tangibles e intangibles de las empresas locales. Este proceso alentó la decisión de venta por parte de sus antiguos propietarios. La oferta para la venta de algunas empresas bien posicionadas en el mercado local (lo que constituyó una singular ventaja de localización) obedeció, en parte, a su inexperiencia o incapacidad para actuar en contextos de economía abierta y fuerte internacionalización, pero también en gran parte al deseo de sus accionistas de realizar el "efecto riqueza" derivado del cambio de escenario macroeconómico¹⁶.

Al mismo tiempo, las imperfecciones presentes en los mercados financieros y de capitales y los diferenciales de tasas de interés entre el mercado local y el internacional han coadyuvado al proceso de transnacionalización. En efecto, vendedor y comprador se han enfrentado a diferentes perspectivas financieras. Para el empresario local que vende, el flujo de retorno futuro de su negocio se descuenta a la tasa de interés predominante en el mercado local, la que ha

¹⁶ A su vez, estos fondos líquidos habrían contribuido intensamente al proceso de salida de capitales privados e integrarían las elevadas tenencias de activos externos por parte de residentes nacionales.

sido, en promedio a lo largo del período analizado, no menos de 2 o 3 veces superior a la tasa internacional, a la que la ET compradora descuenta su flujo operativo. De este modo, los respectivos “precios de compra y de venta” son diferentes y convenientemente apreciados por ambos. El posterior proceso de extranjerización del sistema bancario argentino ha reforzado las asimetrías de acceso a los fondos prestables por parte de firmas de distinto origen.

Cabe considerar también la influencia del factor tecnológico en algunos casos de “cambio de manos”. En los sectores donde se ha registrado un intenso ritmo de cambio tecnológico desde los años 1980 (informática, telecomunicaciones, máquinas-herramienta) o donde resulta difícil el acceso a las innovaciones (farmacéutica -especialmente a partir del proyectado cambio en la ley de patentes-), se plantearon límites más estrechos al desenvolvimiento de las firmas locales. Las reformas estructurales implementadas tendieron a disminuir en algunos casos el margen de acción para las estrategias self reliance e impulsaron a las firmas instaladas a la búsqueda de nuevas formas asociativas con empresas extranjeras o a especializarse en ciertos nichos menos dinámicos y menos competidos. En suma, además del concurso deliberado y excluyente a operadores externos en los servicios privatizados, el conjunto de incentivos implícitos en las nuevas reglas y la estrategia de valorización financiera priorizada por los grandes agentes locales favorecieron los coeficientes de transnacionalización alcanzados.

Cabe indagar y sintetizar sobre las eventuales ganancias agregadas de eficiencia que habría tenido este proceso. A diferencia de la conducta predominante durante el período de sustitución de importaciones en condiciones de economía altamente protegida, y aún en el actual marco de estrategias destinadas en buena medida al aprovechamiento del mercado interno, las filiales desarrollaron inversiones tendientes a utilizar más eficientemente sus recursos físicos y humanos y, en menor medida y menos generalizadamente, a integrarse de un modo más activo en la estructura internacional de la corporación. Estas inversiones “pro-eficiencia” parecen ser predominantemente forzadas por la mayor competencia en el mercado doméstico (vía importaciones o ingreso de nuevos productores) en el caso de las firmas ubicadas en sectores transables y por los marcos regulatorios respectivos en el caso de las privatizadas¹⁷.

Estas circunstancias dificultan la evaluación de hasta dónde la especificidad de la IED -es decir, sus atributos endógenos-, es la portadora de tales cambios. Por una parte, dentro del sector manufacturero, la racionalización y la optimización de las instalaciones y recursos fue ejercida, de una u otra manera, por todas las firmas, independientemente de su origen. Por otra, se ha dicho ya que, en líneas generales, las tarifas de los servicios públicos fueron establecidas de modo de facilitar el flujo de inversiones requerido para mejorar los estándares técnicos y de calidad en estas empresas. A su vez, los entes públicos de control de los prestadores privados han demostrado, con la excepción del caso de las telecomunicaciones, cierta disposición y capacidad para monitorear el cumplimiento de las metas establecidas y para aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento. Tal capacidad de

¹⁷ En el complejo automotriz se ha dado una combinación de ambos factores.

enforcement parece haber redundado en mayores inversiones de las que se hubiesen producido espontáneamente¹⁸.

Ahora bien, sí es evidente que las filiales de ET presentan algunas ventajas de propiedad que les posibilitaron operar con gran dinamismo en la introducción de aquellos cambios productivos y organizacionales. En el caso de los nuevos operadores de los servicios públicos deben reconocerse, al menos, dos atributos diferenciales: su mayor proximidad con el manejo de la tecnología de punta y su experiencia de gestión con criterios de rentabilidad privada. En el caso de las filiales en la manufactura y en los servicios privados, la experiencia de gestión de la corporación en condiciones de economía abierta ha sido por lo menos tan importante como su control o acceso fluido a la tecnología de producto. En otros términos, cuando las reglas se modifican abruptamente, corren con ventaja los que han tenido tiempo para aprender el juego en otro lugar. Esto es tan cierto como que hay evidencias que, entre las propias filiales de ET, las newcomers han sido más ejecutivas e “innovadores”, por lo menos en un principio, que las “viejas”.

Una vez afirmado que -si bien confundida en el ambiente general de cambios- hay una contribución específica de la IED, cabe preguntarse por los efectos que potencialmente se habrían derivado de sus ventajas de propiedad. En este sentido, las mejoras más sustantivas han residido, en estricto orden, en la mayor variedad, la mejor calidad y los menores precios de los productos ofrecidos en el mercado, incluidos los servicios públicos. Por otra parte, no dejan de ser significativas las mejoras derivadas de la incorporación de nuevos procesos productivos y métodos modernos de gestión, en particular por la transferencia tecnológica implícita en la capacitación y entrenamiento del personal involucrado. En estos últimos aspectos, parece haber sido decisivamente mayor el aporte de aquellos proyectos que instalaron una planta nueva.

A su vez, a estos aspectos se ha limitado la contribución de la IED en materia de fortalecimiento de las capacidades y habilidades locales (resource enhancement). En general, las filiales extranjeras se cuentan entre un lote de empresas que integran el parque instalado más moderno y operado con mayor eficiencia. Sin embargo, su aporte a la generación de encadenamientos productivos, a la difusión de externalidades -por ejemplo, a través del desarrollo de proveedores o de la radicación de actividades de I&D u otras funciones estratégicas de la corporación- y a una inserción activa en las redes más dinámicas de comercio internacional es débil o directamente inexistente, según los casos. En este sentido, las filiales participan activamente de una lógica productiva y de negocios, incubada en la implementación y evolución de las reformas estructurales, que ha dejado ociosos y ha desaprovechado múltiples recursos y capacidades previamente desarrollados.

La evidencia muestra también que, con la esperable excepción del desarrollo de aquellas capacidades que permiten optimizar el funcionamiento de la firma

¹⁸ Dadas las características ya comentadas, no ha habido problemas de cumplimiento de estándares en telecomunicaciones. En este caso, la debilidad principal de la regulación reside en la incapacidad de revisión del esquema de tarifas y de su adaptación a la estructura de costos operativos.

“puertas adentro”, los spillovers de carácter tecnológico han sido débiles. Asimismo, puede señalarse que, dentro de este tono general de escasa transferencia, las externalidades de mayor impacto sobre el sistema productivo local aparecieron ahí donde una regulación específica incluía incentivos explícitos tendientes a promover encadenamientos y una integración internacional más activa. Tal ha sido el caso, solitario, del sector automotriz. Pero, aún este caso es demostrativo de que la imposición aislada de un requisito genérico de integración nacional de partes y componentes ha sido insuficiente para maximizar las externalidades potenciales de la IED y aprovechar las capacidades fabriles acumuladas en el tiempo¹⁹.

La reconversión automotriz determinó la reestructuración autopartista. El coeficiente de integración nacional definido por el régimen sectorial garantizó un componente de producción local de partes, pero fue insuficiente para inducir en las terminales una política de desarrollo y preparación de la industria autopartista local para el momento del salto tecnológico. La consecuencia ha sido el desplazamiento o la desaparición de firmas y capacidades acumuladas que podrían haber sido eficazmente reconvertidas. En este caso, algunas externalidades potenciales de la IED fueron desaprovechadas y el costo social también fue excesivo. Lo mismo puede concluirse acerca de la ausencia en esta misma normativa sectorial de instrumentos que permitan negociar con las filiales la radicación de funciones de I&D, o de la total carencia de instrumentos de política industrial y tecnológica en los marcos regulatorios de las privatizaciones en servicios.

En síntesis, aparece una brecha entre la cantidad de IED ingresada a la economía argentina en los años '90 y su efectiva contribución al fortalecimiento de las capacidades y habilidades locales. Reconociendo que su aporte principal y más difundido ha sido el mejoramiento de la calidad de productos y servicios en el mercado interno, debe señalarse que, en cambio, ha resultado escasa su contribución al proceso de formación de capital y relativamente pobre y heterogéneo su aporte a la generación de encadenamientos productivos y capacidades tecnológicas. Desde este punto de vista, puede afirmarse que las estrategias de ajuste y expansión desplegadas por las ET, más allá de haber estimulado alzas de productividad a nivel de las firmas, no habría tenido un impacto significativo en términos de ganancias sistémicas y estructurales de competitividad. Al mismo tiempo, su evolución implica un costo creciente en términos de pagos externos, presionando sobre uno de los principales factores de fragilidad de la economía argentina.

En efecto, hay evidencias de que los pagos al exterior efectuados por las ET por diferentes conceptos han venido creciendo sostenidamente. Además de los pagos por servicios tecnológicos varios –los que, de hecho, podrían estar encubriendo ganancias no declaradas-, llama la atención la estrategia financiera de las filiales. Por una parte, la proporción de utilidades remitidas sobre las totales ha crecido fuerte y rápidamente –con independencia del ciclo económico- y, por otra, al mismo tiempo, se deuda financiera con el exterior también lo ha hecho, convirtiéndose en el principal componente del

¹⁹ Entre otras razones, ésta apoya la hipótesis de que el costo fiscal del Régimen Automotriz habría sido excesivo (Bastos et al, 1999).

financiamiento de la nueva IED. Se ha estimado que no menos del 75% del elevado endeudamiento incurrido por el sector privado no financiero desde 1992 corresponde a financiamiento de la IED. Esta estrategia tiende, por lo tanto, a multiplicar las necesidades de divisas: para solventar la remisión de utilidades, por un lado, y los pagos por los servicios de esa deuda, por el otro.²⁰ Por su parte, la balanza comercial de las ET ha acumulado también saldos negativos sostenidos, explicados fundamentalmente por su elevada propensión a importar.

Entre el conjunto de países altamente endeudados, Argentina exhibe los peores indicadores de capacidad de repago, como consecuencia, entre otros factores, de su relativamente bajo coeficiente de exportaciones. A principios de la década del 2000, esta circunstancia se ha hecho crítica y el país ha quedado, nuevamente, fuera de los mercados voluntarios de crédito, agravándose la coyuntura recesiva y situándolo en la frontera de la cesación de pagos. La experiencia de los años '90 ha mostrado que, dadas las condiciones de funcionamiento de la economía argentina, las fases de crecimiento requieren de financiamiento externo adicional, ya que la balanza comercial se torna rápidamente fuertemente negativa. A su vez, el régimen monetario asociado a la convertibilidad permite la expansión monetaria interna sólo en un marco de expansión correspondiente del nivel de reservas internacionales. La disponibilidad de divisas es crucial y no parece haber una alternativa sustentable para el caso argentino que no se base en una inversión total de la lógica de funcionamiento del sector privado, tal que pase a generar superávit externo. Hasta aquí, por el contrario, las estrategias predominantes en las ET – consideradas en conjunto- han tendido a agravar el problema.

Ciertamente, esta situación podría ser menos apremiante si, como ocurrió hasta finales de los '90, el ingreso de IED se constituyera en un flujo importante y sostenido de recursos externos que, desde una perspectiva macroeconómica, financiara la balanza de pagos. Pero, en principio, los principales factores de atracción de la década pasada están ausentes en la actual: excepción hecha de la banca pública importante, el proceso de privatizaciones de empresas y servicios está prácticamente concluido y, por otra parte, el mercado interno está lejos de exhibir el dinamismo que caracterizó a los ciclos 1991-94 y 1991-98. Más aún, en relación a los pobres indicadores de consumo actuales, la mayor parte de los sectores de industria y servicios privados con fuerte componente transnacional aparecen relativamente sobreinvertidos. Mientras este contexto se prolongue, entre los sectores transables, probablemente sólo aquéllos vinculados a ventajas naturales sean objeto de inversiones importantes. Quizás tampoco habría que descartar nuevos flujos en algunos servicios privados de consumo de altos ingresos.

Este panorama pone sobre el tapete la cuestión de la política y los incentivos destinados a mejorar la atractividad de IED. En Argentina, al margen de las reglas generales tendientes a establecer un ambiente amistoso para los

²⁰ Cabe señalar que a lo largo de los años '90 el balance de divisas del sector privado no financiero ha sido fuertemente negativo. Al mismo tiempo, el endeudamiento público ha superado largamente las necesidades específicas del sector público y ha sido funcional al financiamiento de la brecha privada (Damill, 2000).

inversores privados, los incentivos específicos utilizados en la década de 1990 fueron diseñados con el propósito casi exclusivo de maximizar la cantidad de IED ingresada, consistente con un objetivo de asegurar la disponibilidad de recursos externos en el corto plazo. Entre los requerimientos establecidos para el desempeño de las ET, poco y nada hubo de estándares referidos a estimular la difusión de los incrementos de productividad, a ampliar la oferta exportable o a integrar eficientemente la cadena productiva local y, de ese modo, sustituir importaciones. Como resultado, a mediano y largo plazo, la restricción externa, lejos de superarse o debilitarse se ha profundizado.

Bibliografía

- Azpiazu, Daniel (1995): *Las empresas transnacionales en una economía en transición. La experiencia argentina en los años ochenta*, CEPAL, Estudios e Informes Nro. 91, Santiago de Chile, Junio.
- Azpiazu, Daniel y Adolfo Vispo (1994): "Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina", *Revista de la CEPAL* Nro. 54, Santiago de Chile, diciembre.
- Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo (1990): *Cara y contarcara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*, Cántaro, Buenos Aires.
- Bastos, P., Laplane, M., Lugones, G., Porta, f. Y Sarti, F. (1999): "Impacto del Mercosur en la dinámica del sector automotor", en J. Taccone y L. Garay (eds.), *Impacto sectorial de la integración en el Mercosur*, INTAL-BID, Washington, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo y Mariana Fuchs (1989): *Nuevas formas de inversión de las empresas extranjeras en la industria argentina*, CEPAL, Buenos Aires.
- Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2001): *La transnacionalización de la economía argentina*, EUDEBA-CENIT, Buenos Aires.
- Chudnovsky, Daniel et al (1996): *Los límites de la apertura*, CENIT-Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Chudnovsky, Daniel; Andrés López y Fernando Porta (1994): *La nueva inversión extranjera directa en la Argentina. Privatizaciones, mercado interno e integración regional*, Documento de Trabajo Nro. 15, CENIT, Buenos Aires, mayo.
- CEP (2000a): "Internacionalización del sistema bancario argentino. Evolución y factores determinantes", *Notas de la Economía Real*, Nro. XIII, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Buenos Aires, Enero-febrero.
- CEP (2000b): "Inversiones", *Síntesis de la Economía Real*, Nro. 33, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Buenos Aires, Enero-febrero.
- CEPAL (2000): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1998): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (1958): *El desarrollo económico de la Argentina*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- Damill, Mario (2000): *El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad*, Nuevos Documentos CEDES 2000/6, Buenos Aires.
- FLACSO (1999): *Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica*, Proyecto Privatización y regulación en la economía argentina, Área de Economía y Tecnología, Buenos Aires, Abril.
- González Fernández, Javier (1998): *La entrada de capitales y la emergencia de la intermediación financiera como causa de la enajenación de los grandes bancos nacionales*, mimeo, Buenos Aires, Octubre.
- Heymann, Daniel (2000): *Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa*, CEPAL, Serie de Reformas Económicas 61, Santiago de Chile.
- INDEC (1999): *Grandes empresas en la Argentina, 1993-1997*, Buenos Aires.
- INDEC (2000): *Grandes empresas en la Argentina, 1998*, Buenos Aires.
- Khavisse, Miguel y Juana Piotrkowski (1973): *La consolidación hegemónica de los factores extranacionales. El caso de las cien empresas industriales más grandes*, Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, Buenos Aires.
- Kosacoff, B., editor (1994): *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Alianza Editorial - CEPAL, Buenos Aires.
- Kosacoff, Bernardo y Fernando Porta (1998): *La inversión extranjera directa en la industria manufacturera argentina. Tendencias y estrategias recientes*, Serie Estudios de la Economía Real Nro. 3, CEPAL-CEP, Buenos Aires.
- Kulfas, Matías (2001): *El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local*, CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Serie Estudios y Perspectivas, Buenos Aires.
- Kulfas, Matías y Eduardo Hecker (1998): *La inversión extranjera en la Argentina de los años noventa. Tendencias y perspectivas*, Serie Estudios de la Economía Real Nro. 10, Centro de Estudios para la Producción, Secretaría de Industria, Comercio y Minería, Buenos Aires, Octubre.
- Leonardi, V. y R. Dichiara (1998): *La industria petroquímica en la etapa de especialización flexible*, Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Buenos Aires.
- MEyOSP (2001): *Estimaciones trimestrales del balance de pagos y de activos y pasivos externos, 1992-2000 anual y 1994-Primer trimestre 2001 trimestral*, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, Buenos Aires.
- MEyOSP (2000): *El proceso de privatizaciones en la Argentina desde una perspectiva del balance de pagos*, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, Buenos Aires.
- MEyOSP (1999a): *Estimaciones trimestrales del balance de pagos y de activos y pasivos externos, 1992-1993 anual y 1994-1998 trimestral*, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, Buenos Aires.
- MEyOSP (1999b): *Obligaciones con el exterior del sector privado no financiero. 1991-1998*, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, Buenos Aires.

- MEyOSP (1999c): *La inversión extranjera directa en Argentina, 1992-1998*, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, Buenos Aires.
- Oman, C. (1999): *Policy competition and Foreign Direct Investment*, mimeo, OECD Development Centre, París.
- Porta, Fernando (1999): “O investimento direto estrangeiro na Argentina nos anos 90: fatores de atração e estratégias empresariais”, en D. Chudnovsky (org.), *Investimentos externos no Mercosul*, Ed. Papirus, Sao Paulo, 1999.
- Revista Mercado (2000): “Supermercados vs. Proveedores ¿se pueden romper las cadenas?”, Buenos Aires, mayo.
- Weil, Felix (1990): “La industrialización argentina en los años cuarenta”, en Rapoport, Mario (compilador): *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Editorial Tesis, Buenos Aires.