
desarrollo productivo

Políticas activas para atraer
inversión extranjera directa
en América Latina y el Caribe

Nicolo Gligo S.



NACIONES UNIDAS



Red de Inversiones y Estrategias Empresariales

**Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales
División de Desarrollo Productivo y Empresarial**

Santiago de Chile, febrero de 2007

Este documento fue preparado por el consultor Nicolo Gligo para la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Se agradecen los comentarios de Michael Mortimore, Marcia Tavares, Alvaro Calderón y Viviana Araneda. .

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1020-5179

ISSN electrónico 1680-8754

ISBN: 978-92-1-323024-4

LC/L.2667-P

N° de venta: S.07.II.G.18

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Marco para el diseño de políticas para la atracción de IED	13
A. Motivaciones y factores de decisión de las empresas transnacionales	13
B. Modelos y opciones de políticas.....	21
C. Políticas específicas para la atracción de inversiones.....	27
II. Evaluación de las políticas en América Latina y el Caribe	37
A. Promoción: las agencias de promoción de inversiones	38
B. Incentivos	49
C. Focalización o targeting	54
III. Experiencia internacional: casos seleccionados	59
A. Francia: <i>the new france</i>	59
B. República Checa: CzechInvest	67
C. Malasia: Política industrial, restricciones e incentivos a la IED.....	75
IV. Políticas para atraer IED en I+D: los casos de Chile e Irlanda	85
A. Inversión extranjera en investigación y desarrollo	85
B. Los casos de Chile e Irlanda	89
V. Acortando la brecha: conclusiones y recomendaciones	99
A. la brecha en las políticas de atracción de inversiones.....	100
B. Propuestas para acortar la brecha	108

Bibliografía	115
Anexos	117
Serie desarrollo productivo: números publicados	49

Índice de cuadros

Cuadro 1	Motivaciones de las empresas transnacionales para invertir	14
Cuadro 2	Principales objetivos para invertir en el exterior	15
Cuadro 3	Los 20 factores críticos de selección	16
Cuadro 4	Ejemplo de evaluación comparativa de factores	18
Cuadro 5	Proceso de evaluación	19
Cuadro 6	Relación entre competitividad, inversionistas y políticas	20
Cuadro 7	Políticas pasivas	23
Cuadro 8	Políticas activas	25
Cuadro 9	Políticas integradas	26
Cuadro 10	Relación entre la API y el inversionista	29
Cuadro 11	Principal cambio institucional por país entre 2000 y 2005	38
Cuadro 12	Organización y financiamiento de las API	40
Cuadro 13	Funciones de las API	42
Cuadro 14	Principales actividades de marketing y apoyo al inversionista	43
Cuadro 15	Actividades de promoción seleccionadas (relación entre orientación, costo y experiencia institucional)	45
Cuadro 16	Caracterización de las API según la proactividad relativa de sus actividades de promoción y presupuesto	46
Cuadro 17	Costa Rica, Chile, Colombia: tres principales actividades o funciones que les han reportado mayores beneficios para atraer IED	47
Cuadro 18	Principales incentivos para la atracción de IED	49
Cuadro 19	Incentivos de zonas francas (países seleccionados)	50
Cuadro 20	Principales incentivos a la inversión (estados de México seleccionados)	52
Cuadro 21	Tipos y ejemplos de focalización	54
Cuadro 22	Focalización de los países: cinco principales sectores o funciones	55
Cuadro 23	Focalización de países según tipo de proyecto	57
Cuadro 24	Estrategias de focalización	58
Cuadro 25	Prioridades y objetivos para mejorar el atractivo de Francia	61
Cuadro 26	Atractivo de Francia. Indicadores de resultados 2006	63
Cuadro 27	Atractivo de Francia. Indicadores de fortalezas y debilidades 2006	64
Cuadro 28	CzechInvest: distribución de personal por divisiones administrativas	69
Cuadro 29	CzechInvest: distribución de gastos según actividades principales	69
Cuadro 30	Malasia: Principales incentivos a la inversión (selección)	80
Cuadro 31	Sectores y actividades beneficiarias de incentivos a la inversión en Malasia	82
Cuadro 32	Las API buscan atraer activamente IED relacionada con I+D	86
Cuadro 33	Índice de capacidad de innovación de la UNCTAD	89
Cuadro 34	Nuevos indicadores de IDA Irlanda	95
Cuadro 35	Distribución de número de empleados	104
Cuadro 36	Distribución de presupuestos	104
Cuadro 37	Características de las API según categoría de países	104
Cuadro 38	Presupuesto de las API según nivel de ingreso de los países 2001	105
Cuadro 39	Subsidios para centros tecnológicos y servicios de apoyo, República Checa	107
Cuadro 40	Relación entre ventajas, requerimientos y objetivos	108

Índice de recuadros

Recuadro 1	El Salvador: campaña de imagen país.....	44
Recuadro 2	Mejorando el atractivo de la industria de la salud.....	67
Recuadro 3	Restricciones a la IED en ASEAN.....	76
Recuadro 4	<i>Multimedia super corridor</i>	84
Recuadro 5	Metodología para focalización: el caso de Colombia	102
Recuadro 6	Zonamerica:promoción privada de la IED.....	112
Recuadro7	Programa de desarrollo de proveedores de Czechinvest.....	113

Resumen

La competencia por atraer inversión extranjera directa (IED) está en constante aumento, y en este contexto la tendencia es avanzar hacia marcos de políticas para la atracción de IED cada vez más sofisticados e integrados con el resto de las políticas de desarrollo de los países.

Este documento evalúa el estado de las políticas de atracción de inversiones de América Latina y el Caribe. Para ello, se comienza identificando los distintos enfoques y elementos de las políticas de atracción de IED. Luego, se analizan las políticas de promoción, incentivos y focalización de quince países de América Latina y el Caribe. Posteriormente, en base al estudio de casos, se establece la brecha entre los países más avanzados de Europa y Asia y los de América Latina y el Caribe

Se concluye que en general los países de América Latina y el Caribe se encuentran en una etapa más incipiente del desarrollo de las políticas de atracción de inversiones. Desde el punto de vista de la institucionalidad, la mayoría de las agencias de promoción de inversiones de la región son relativamente recientes, lo que se suma a, salvo excepciones, falta de compromiso presupuestario y de recursos humanos. Lo anterior, en un contexto de baja coordinación e integración con otras políticas, permite estimar que la capacidad de ejecución en forma eficiente y efectiva de las políticas de atracción de IED en América Latina y el Caribe es débil.

En términos positivos, los países de América Latina y el Caribe están avanzando en la dirección correcta.

Sin embargo, es necesario acelerar este proceso y crear capacidades para definir objetivos estratégicos, identificar las ventajas del país y evaluar los requerimientos de las empresas. Estas capacidades deben plasmarse en instituciones de promoción de inversiones proactivas y bien dotadas, así como en incentivos más eficientes y focalizados.

Introducción

Existe un consenso teórico bastante amplio sobre los beneficios potenciales de que la inversión extranjera directa (IED) traería al país receptor de ella. Entre estos se puede mencionar i) acceso a capital para financiar proyectos públicos y privados que requieran elevados montos de inversión (por ejemplo, explotación minera o la construcción de obras viales), ii) acceso a conocimiento o tecnología que crea nuevas o mejora las actuales capacidades locales, iii) formación de recursos humanos, tanto en procesos formales de capacitación como en el aprendizaje en el puesto de trabajo, iv) incorporación a las redes internacionales de cadenas de distribución de empresas extranjeras y v) generación de actividad económica y empleo, propia de los procesos de inversión.

Las empresas transnacionales están en una constante búsqueda y evaluación de nuevas ubicaciones geográficas para establecer sus inversiones, de modo que los países compiten globalmente por captar dichas inversiones y sus beneficios asociados. En este contexto, más allá de las consideraciones teóricas, e incluso de algunas ideológicas, los gobiernos se ven enfrentados fundamentalmente a dos opciones de política respecto a la atracción de la inversión extranjera. La primera de ellas es “no hacer nada”, es decir, tomar una posición pasiva frente a los procesos de atracción de inversiones, y la segunda es intervenir activamente para sacar el máximo provecho de dicho proceso.

El primer caso define las “políticas pasivas”. Estas se basan primordialmente en las ventajas comparativas o en las condiciones macroeconómicas o estructurales del país, las que se toman como dadas. Los países, en el extremo, se limitan a definir un marco legal con los procedimientos administrativos, requerimientos o limitaciones

que regulan a la IED, sin intervenir proactivamente en los procesos de toma de decisión de las empresas. En general, esta estrategia pasiva puede ser suficiente para atraer aquellas inversiones de empresas cuyo objetivo es la búsqueda de mercados y de recursos naturales, que son atractivos intrínsecos de cada país. En este caso, el éxito de la política se mide principalmente por el monto de los flujos de inversión.

Sin embargo, la tendencia global es avanzar hacia marcos de política cada vez más sofisticados, en los cuales ya no sólo es importante el monto de los flujos, sino también el tipo de inversión, es decir, inversiones de “calidad” que aporten y sean consistentes con los objetivos de desarrollo económico de los países. Si bien hay múltiples estrategias y énfasis con respecto a la atracción de IED, los países que han sido más exitosos atrayendo este tipo de inversiones y apropiándose de sus beneficios, principalmente en Europa, Asia y algunas economías en transición, son aquellos que han adoptado políticas más activas y focalizadas (UNCTAD, 2004, 2005)

Este nivel de políticas implica definir los tipos de inversión que son relevantes para lograr los beneficios deseados y crear, dentro de las posibilidades del país, las condiciones necesarias para atraerlas, más allá del tamaño de su mercado o de su dotación de recursos naturales. Junto con ello, se genera una institucionalidad encargada de la promoción de la IED, que en general toma la forma de una agencia especializada. Adicionalmente, el país puede considerar necesario el uso de incentivos a la inversión para hacer más atractiva su oferta frente a otros países competidores. En general, estas son políticas que privilegian las inversiones de empresas que persiguen la eficiencia en la producción de bienes y servicios para la exportación y que pueden generar beneficios colaterales, como por ejemplo la creación de encadenamientos productivos. Al respecto, las variables microeconómicas (como la disponibilidad y costo de los factores) son más relevantes y la competencia entre países por atraer este tipo de inversiones es más intensa.

Los mayores beneficios de la IED se pueden obtener cuando las políticas de atracción de IED están integradas y coordinadas con las políticas de desarrollo del país. Por otra parte, en la medida que existe coincidencia entre los objetivos de política de los países y los intereses de las empresas transnacionales se generará un círculo virtuoso que beneficiará a ambas partes. Si bien apropiarse de dichos beneficios no ocurre en forma automática y que, salvo en casos muy particulares, por sí sola la IED no resuelve los problemas relacionados con el desarrollo y crecimiento económico de los países, esta puede asumir un importante rol en la medida que esté alineada con los objetivos estratégicos de estos. En Irlanda y Singapur, la IED se ha transformado en el eje fundamental del desarrollo de dichos países, incluso alineando al resto de las políticas en torno a ellas. En casos menos excepcionales, la IED ha contribuido a desarrollar sectores de importancia estratégica en el plan de desarrollo productivo del país. Por ejemplo, en Malasia la IED ha sido el motor impulsor del crecimiento de las exportaciones del sector de la electrónica.

Las políticas activas también implican que la competencia entre los países por atraer IED está aumentado y se está sofisticando. Si bien este es un fenómeno relativamente reciente, cada vez es más frecuente observar que los países realizan esfuerzos más proactivos y agresivos para atraer los mejores proyectos de inversión de empresas extranjeras, y una muestra clara son los cambios que está experimentando la institucionalidad responsable de promover y facilitar la IED. Aunque los arreglos institucionales varían entre países, un elemento común para la promoción de inversiones en forma exitosa ha sido el establecimiento de un organismo o departamento especialmente dedicado a estas tareas (Loewendahl, 2001). En el año 2004 existían al menos 160 organismo de este tipo a nivel nacional y sobre 250 a nivel subnacional (OCDE, 2005). Lo reciente de este fenómeno se demuestra en que dos tercios de las agencias fueron creadas en la última década del siglo pasado (1990-2000) (UNCTAD, 2001).

Los países de América Latina y el Caribe no están ajenos a este nuevo impulso, pero si se comparan las políticas que han seguido estos países con las de países desarrollados (principalmente Europa), las economías en transición (como la República Checa y Hungría) y los países emergentes

del Asia (Singapur, Corea, China, Malasia, Tailandia), se observa que los esfuerzos de los países de América Latina y el Caribe la han sido más débiles, tanto en términos de definiciones de políticas explícitas, como en su integración con el resto de las políticas de desarrollo económico.

El presente documento tiene un doble propósito. Por una parte, se desea evaluar el estado de las políticas para atraer inversiones extranjeras de los países de América Latina y el Caribe y por otra parte, se espera entregar elementos que ayuden a diseñar políticas más activas y a cerrar la brecha con los países más avanzados.

El trabajo está estructurado en base a cinco capítulos y anexos con información complementaria. Cada capítulo está estructurado como una unidad independiente, pero es el conjunto y las referencias entre ellos lo que permite alcanzar el objetivo final.

En el primer capítulo se desarrolla un marco conceptual, en el cual se definen e identifican los distintos elementos que conforman tres niveles de políticas de atracción de inversiones (pasivas, activas e integradas). Este marco toma como centro las motivaciones y requerimientos de las empresas, para construir en torno a ellas los distintos elementos de la política.

El capítulo dos presenta los resultados de la evaluación de las políticas de atracción de inversiones de los países de la América Latina y el Caribe. En base al modelo desarrollado en el capítulo anterior se definieron tres elementos de evaluación (promoción, incentivos y focalización), que fueron utilizados para encuestar y entrevistar a quince agencias de promoción de inversiones. Los resultados de esta investigación proveen un conjunto importante de información cuantitativa y cualitativa para obtener un panorama general de la región.

Los capítulos tres y cuatro tienen un enfoque metodológico diferente, y cumplen a su vez un doble propósito. Se deseaba tener algún punto de comparación para poder establecer la brecha existente entre las políticas de los países de América Latina y el Caribe y las de los países más avanzados. Para ello, se recurrió al estudio de casos específicos, que consideró acotar el análisis a elementos específicos en países dados. Adicionalmente, con esta aproximación se llegó a un grado de profundidad que aporta información y referencia útil para el diseño de políticas a las agencias y gobiernos de la región. Los casos de Francia (instancias de coordinación gubernamental y programa para mejorar el atractivo del país), República Checa (estructura y funciones de CzechInvest) y Malasia (incentivos y planes de desarrollo industrial) que se presentan en el capítulo tres son complementados con un contrapunto en el capítulo cuatro entre dos países de reconocido éxito en sus regiones, Irlanda y Chile, en torno al tema específico de las inversiones tecnológicas. Este contrapunto permite visualizar de mejor forma las brechas en las políticas y las diferencias en las formas de intervención.

El capítulo cinco es el capítulo integrador. Parte por establecer en forma más clara la brecha entre los países de la región y los más avanzados, tomando elementos de los capítulos anteriores, para luego concluir con propuestas de diseño de políticas y algunas consideraciones sobre elementos que quedaron fuera del alcance de este trabajo.

I. Marco para el diseño de políticas para la atracción de IED

El objetivo de este capítulo es presentar un conjunto de elementos que sirvan de referencia y marco teórico para el diseño de políticas para la promoción y atracción de inversión extranjera directa. El punto de partida para la construcción de este marco es el análisis de las motivaciones y los factores que influyen en los procesos de evaluación y selección de la ubicación geográfica que siguen las empresas para sus nuevas inversiones. Posteriormente se presentan las distintas aproximaciones que siguen los países, según su grado de proactividad e integración con las políticas de desarrollo, para afectar dichos procesos de selección y en última medida sacar el máximo provecho de la IED. En mayor profundidad, en secciones separadas, se desarrollan las políticas de promoción y de incentivos.

A. Motivaciones y factores de decisión de las empresas transnacionales

1. Motivaciones para invertir en el exterior

¿Qué buscan las empresas cuando se internacionalizan, específicamente cuando evalúan una ubicación para invertir? Conocer anticipadamente las motivaciones y los requerimientos de los inversionistas permite a los gobiernos diseñar e implementar políticas

y acciones que mejoren las condiciones del país y comunicar adecuadamente dichas ventajas a los potenciales inversionistas.

Un buen punto de partida para contestar la pregunta anterior es la clasificación que utiliza CEPAL¹, en la cual se identifican cuatro categorías para caracterizar las motivaciones de las empresas que han invertido en América Latina y el Caribe:

- i) Inversión que busca materias primas.
- ii) Inversión que busca acceder a nuevos mercados.
- iii) Inversión que busca producir con eficiencia para la conquista de terceros mercados.
- iv) Inversión que busca algún activo o elemento estratégico.

Así por ejemplo, según las motivaciones anteriores, un panorama simplificado de la IED en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2003) indica que en México y la Cuenca del Caribe predominan las empresas transnacionales con estrategias de búsqueda de eficiencia. En su mayoría se trata de compañías estadounidenses que se establecen con operaciones locales de ensamblaje (como lo es la industria automotriz en el caso de México o la industria de prendas de vestir en el caso de Centroamérica), con el objetivo de acceder a costos más convenientes y exportar a su propio país. En el caso de México, la cercanía a los mercados, el acceso a mano de obra de menor costo, y las favorables condiciones que ofrece el Tratado de Libre Comercio de América del Norte constituyen factores que hacen atractivo a ese país. La Cuenca del Caribe por otra parte tiene condiciones especiales de acceso a Estados Unidos por la Ley de Asociación con dichos países.

En América del Sur, las motivaciones empresariales que caracterizan la IED serían principalmente el posicionamiento en los mercados locales y la búsqueda de materias primas. Se observa que las empresas europeas han sido muy activas en los sectores de telecomunicaciones, energía y finanzas, principalmente en MERCOSUR y Chile, estimuladas por las políticas de desregulación, apertura de los mercados, y los programas de privatización emprendidos por dichos países. Por su parte, las empresas que buscan materias primas, especialmente petróleo, gas natural, cobre y oro, han concentrado su inversión en los países de la Comunidad Andina, Chile y Argentina. Otros ejemplos se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1
MOTIVACIONES DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES PARA INVERTIR
(Ejemplos seleccionados en América Latina y el Caribe)

Estrategia Empresarial	Ejemplos
Búsqueda de materias primas	Petróleo y gas: Comunidad Andina, Argentina, Trinidad y Tobago. Minería: Chile, Argentina, Comunidad Andina.
Búsqueda de mercado local	Automotriz: MERCOSUR Industria Alimentaria: Argentina, Brasil, México Telecomunicaciones: Brasil, Argentina, Chile, Perú, Venezuela. Finanzas: México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia, Perú, Brasil. Distribución de gas: Argentina, Chile, Colombia, Bolivia.
Búsqueda de eficiencia para la conquista de terceros mercados	Automotriz: México Electrónica: México y Cuenca del Caribe Prendas de vestir: Cuenca del Caribe y México. Servicios de Administración: Costa Rica
Búsqueda de activos estratégicos	No hay ejemplos relevantes

Fuente: Adaptado de (CEPAL, 2003).

¹ Adaptada de Dunning, J.H. (1993), "Multinacional Enterprises and the Global Economy".

Un estudio que condujo MIGA del Banco Mundial (2002), con el apoyo de Deloitte & Touche, sobre los objetivos y factores que influyen en la decisión de las empresas para invertir directamente en el exterior entrega algunas consideraciones cuantitativas. Los resultados de esta investigación muestran que los dos principales motivos para invertir son mejorar el acceso a mercados y reducir costos, con el 55% y 17% de las respuestas respectivamente. La búsqueda de materias primas aparece en el cuarto lugar, con el 6% de las respuestas. El resto de las categorías que presenta el Cuadro 2 puede ser integrado a alguna de las cuatro anteriores que utiliza CEPAL.

Cuadro 2
PRINCIPALES OBJETIVOS PARA INVERTIR EN EL EXTERIOR
(Resultados encuesta a empresas transnacionales)

Objetivos	El más importante (%)	El segundo más importante (%)
Mejorar acceso a mercado	55	15
Reducir costos operativos	17	31
Otros factores	8	11
Búsqueda de materias primas	6	0
Consolidar operaciones	4	16
Desarrollar nueva línea de producto	4	11
Mejorar productividad	2	0
Desarrollar nueva tecnología	2	0
Mejorar acceso a fuerza laboral	1	11
Reducir riesgo	1	5

Fuente: Elaborado sobre la base de (MIGA, 2002)

2. Factores de decisión

Conocer las motivaciones no es suficiente para generar políticas y acciones que se ajusten a las necesidades y requerimientos de los inversionistas. Es necesario profundizar aún más y entender el mecanismo de toma de decisiones de las empresas y en particular identificar el conjunto de variables o factores que toman en consideración al momento de evaluar de las posibles ubicaciones de su inversión. Dicho de otra manera, ¿cuáles son los factores que utilizan las empresas para seleccionar a su “lista larga” (conjunto de potenciales ubicaciones geográficas) y qué ponderación o prioridad le asignan a cada uno de esos factores?

Según el mismo estudio de MIGA, los principales factores que consideran las empresas en su evaluación son el “acceso a consumidores”, seguido por un “ambiente político y social estable”, la “facilidad para hacer negocios”, y la “calidad y confiabilidad de la infraestructura y servicios básicos”. Cada uno de estos factores concitó sobre el 50% de las respuestas de las empresas (ver Cuadro 3). Es interesante destacar que en promedio las empresas le asignan a los impuestos una valoración relativamente baja, siendo que uno de los mecanismos de incentivos comunmente usado para atraer inversiones son las exenciones o rebajas tributarias

Los resultados de esta encuesta en particular son coincidentes con otras en las que las empresas toman en consideración no sólo factores cuantitativos como las disponibilidad de recursos y los costos de estos, sino también otros más de tipo cualitativos, tales como el nivel de corrupción, la seguridad o la facilidad para hacer negocios. Este nivel de conocimiento entrega información relevante para el diseño de políticas, ya que define múltiples áreas de intervención. Sin embargo, estas son muy generales, pues considera el promedio de las respuestas de un conjunto de empresas con características y motivaciones que pueden ser muy diversas. Sería conveniente adentrarse más profundamente en este análisis para generar en forma más detallada una segmentación o tipología

de empresas y proyectos de inversión, pero este análisis cae fuera del alcance de este documento. A cambio se revisará el proceso de evaluación y selección que siguen las empresas transnacionales. El adentrarse adecuadamente en este proceso permite a los países elaborar sus propias conclusiones y segmentaciones según los objetivos estratégicos que hayan definido.

Cuadro 3
LOS 20 FACTORES CRÍTICOS DE SELECCIÓN
(Resultados encuesta a empresas transnacionales)

FACTOR	Porcentaje citado como “muy importante”
Aceso a consumidores	77
Ambiente político y social estable	64
Facilidad para hacer negocios	54
Calidad y confiabilidad de la infraestructura y servicios básicos	50
Habilidad para contratar profesionales técnicos	39
Habilidad para contratar ejecutivos	38
Nivel de corrupción	36
Costos laborales	33
Seguridad y criminalidad	33
Habilidad para contratar personal calificado	32
Impuestos nacionales	29
Costo de los servicios básicos	28
Caminos	26
Aceso a materias primas	24
Disponibilidad y calidad de universidades y formación técnica	24
Disponibilidad de terrenos con servicios habilitados	24
Impuestos locales	24
Aceso a proveedores	23
Relaciones laborales y sindicatos	23
Servicio transporte aéreo	23

Fuente: Elaborado sobre la base de (MIGA, 2002)

3. El proceso de evaluación y selección

Las empresas transnacionales emplean una aproximación bastante estructurada para evaluar las distintas opciones de inversión.² Este proceso contempla, a lo menos, las siguientes fases:

- i) **Análisis de Oportunidades:** Las empresas están en una constante búsqueda y análisis de ubicaciones que satisfagan sus requerimientos. Si bien puede que no tengan una necesidad específica que satisfacer están en una permanente observación de las tendencias internacionales.
- ii) **Lista Larga:** Una vez iniciado el proceso formal de evaluación, las empresas, según los parámetros y criterios de evaluación (*check list*) que hayas definido, recopilan

² En general se asume que el proceso de evaluación y selección que siguen las empresas está planteado como algo estructurado y racional, propio de las grandes empresas transnacionales que cuentan con equipos humanos y recursos para llevar adelante estos procesos. Sin embargo, entre las pequeñas y medianas empresas (Pymes) el proceso puede ser diferente. Por ejemplo, CORFO de Chile, institución que por más de seis años ha trabajado intensamente en promover al país entre las Pymes de España e Italia, la decisión de invertir en un país extranjero va acompañada de la necesidad o presión de “tener que salir” al exterior en busca de nuevos mercados o costos más competitivos, pero también por un “factor emocional”, potenciado por las vivencias del empresario al conocer el país (por motivos personales o de negocios). En palabras del representante de CORFO para España e Italia, “puede darse el caso de que el país objetivamente no reúna las condiciones más idóneas, pero si el trato previo ha sido muy bueno la empresa o empresario tratará por todos los medios de que racionalmente su decisión encaje en este nuevo entorno”.

- información general para identificar una “lista larga” de países o localidades que cumplan satisfactoriamente las condiciones buscadas.
- iii) **Lista Corta:** Del proceso de análisis anterior se selecciona una “lista corta” con los países más atractivos, para luego recopilar información más detallada. En general, esta etapa considera visitar los países de la “lista corta” para evaluar, verificar y recopilar información en terreno, y puede considerar negociaciones con las autoridades locales.
 - iv) **Evaluación:** Con la información y antecedentes anteriores se toma la decisión final. El proceso puede considerar varias iteraciones, ya que las condiciones que ofrecen los países pueden ser dinámicas, en la medida de que existan procesos de negociación de incentivos u otras facilidades en curso.

La diferencia principal entre una empresa y otra estará dada por la prioridad o grado de influencia que le asigne a los factores de decisión. Para ilustrar lo específico del proceso de evaluación y selección, se utilizará el caso hipotético de una empresa transnacional, que tiene su casa matriz en Estados Unidos, y que está evaluando localizar un centro de llamados (*call center*) de atención a clientes para el servicio post venta de uno de sus productos de consumo masivo.

Motivación de la empresa: La empresa desea centralizar sus actividades para atender desde una única ubicación a sus clientes de América Latina. Este proceso le permitirá por una parte ahorrar costos, y por otra, unificar y estandarizar la calidad de atención a sus clientes. Actualmente la empresa tiene un centro de llamados en Estados Unidos y otros dos centros en países de la región. La empresa debe decidir en que país centralizar sus operaciones.

Factores de decisión: La disponibilidad, calidad y costos tanto de los recursos humanos como de la infraestructura de telecomunicaciones locales son los factores de decisión más relevantes. Desde el punto de vista de los costos ambas variables dan cuenta de aproximadamente un 80% de los costos totales de operación del proyecto. Para elaborar su lista larga, la empresa se fijará también en variables más cualitativas tales como la estabilidad política y social, la seguridad, la transparencia (falta de corrupción), etc.

Selección de “lista larga”: Con la información recopilada tanto de los factores cuantitativos (por ejemplo, costos) como de los cualitativos (por ejemplo, estabilidad o seguridad) se podrá calificar a cada una de las ubicaciones geográficas en estudio, que en general corresponderán a ciudades. Una forma de presentar los resultados es en una matriz de doble entrada como la siguiente:

Cuadro 4

EJEMPLO DE EVALUACIÓN COMPARATIVA DE FACTORES

Factores de seguridad	Mayor	Ciudad 1	Ciudad 5
	Menor	Ciudad 2	Ciudad 3 Ciudad 4
		Mayor	Menor
Factores de Costos			

Fuente: Elaboración propia

El caso ideal es cuando existe la ciudad 5 como alternativa, ya que es la localidad que presenta el menor costo de operación y al mismo tiempo que presentan mayor seguridad. Sin embargo, las decisiones pueden ser más complejas y no existir la alternativa 5. En dicho caso la Ciudad 1 sería la más atractiva desde el punto de vista de la seguridad, pero al mismo tiempo es la ciudad que presenta los mayores costos de operación. Por otro lado, la ciudad 4, que ofrece los menores costos de operación es la más riesgosa.

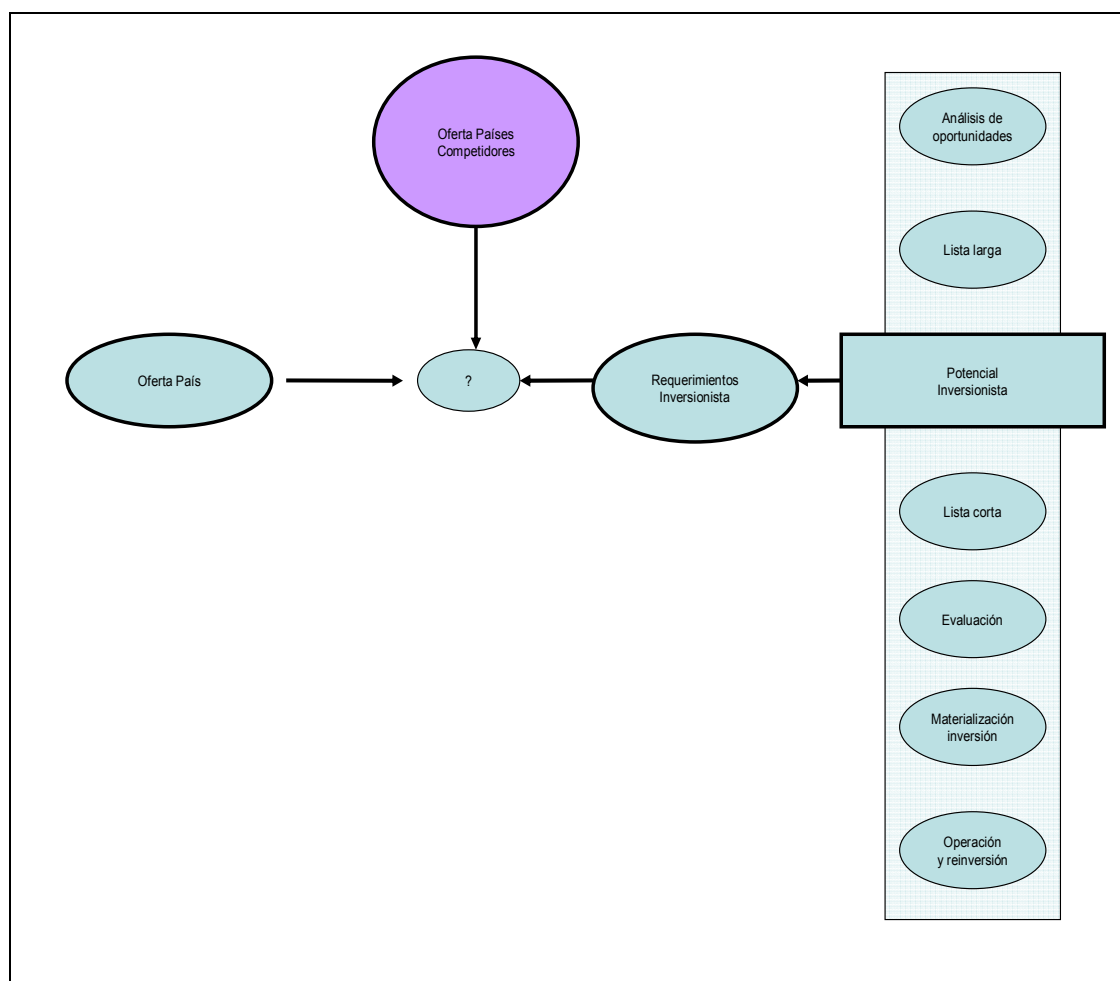
Selección de lista corta: La decisión final dependerá de cómo la empresa pondere cada variable y cual es el objetivo principal que lidere su accionar. Es posible observar el caso de empresas que evalúan que con el sólo hecho de trasladar sus operaciones hacia una ubicación en América Latina ya están ahorrando costos, por lo que dentro de las alternativas prefieren elegir aquella que les de mayor estabilidad en la operación, por ejemplo, que las condiciones de seguridad de la ciudad permitan a los empleados acceder a sus puestos de trabajo a altas horas de la noche (que es el caso de centros de llamadas que operan las 24 horas del día). Sin embargo, aquellas empresas motivadas sólo por la reducción de costos, elegirán la localización donde los recursos humanos y las telecomunicaciones sean de menor costo, y posiblemente estarán dispuestos a asumir el riesgo y costo adicional que implica la falta de seguridad.

Una vez que la empresa ha elegido un número acotado de posibles localizaciones, se inicia un proceso de análisis más profundo, que generalmente incluye una o más visitas de un equipo evaluador al país. Esta visita tiene como objetivo verificar en terreno la información recopilada y recolectar la información faltante. En este ejemplo, posiblemente la empresa desee verificar la profundidad del mercado laboral a objeto de evaluar los recursos humanos necesarios tanto para la fase inicial de proyecto como de sus potenciales y futuras expansiones. En la medida que el personal deba cumplir con mayores exigencias, por ejemplo, que sea bilingüe, esta verificación es más importante. Así también se podrá entrevistar a potenciales candidatos para los puestos que se ofrecerán, evaluar sus habilidades y verificar el rango de sueldos a pagar. Se podrá visitar posibles ubicaciones dentro del país o de la ciudad elegida y verificar si el transporte público es el adecuado y si las condiciones de seguridad permitirán el traslado del personal a toda hora del día y de la noche.

Evaluación final: Con todos los antecedentes anteriores la empresa está en condiciones de tomar una decisión. Este proceso puede considerar distintas iteraciones, tanto en la búsqueda de

información adicional, como con la relación con los gobiernos, ya que no es poco frecuente que estos se involucren en los procesos de evaluación ofreciendo incentivos a la inversión

Cuadro 5
PROCESO DE EVALUACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

4. Implicancias para el diseño de políticas

Conocer las motivaciones, factores y procesos de decisión de las empresas es el punto de partida para diseñar políticas de atracción de IED más efectivas. Factores estructurales tales como la estabilidad política y social, la infraestructura o la disponibilidad de recursos humanos calificados son los que en primer lugar hacen atractivo a un país para invertir (una vez que se ha satisfecho el motivo principal por el cual se está internacionalizando la empresa).

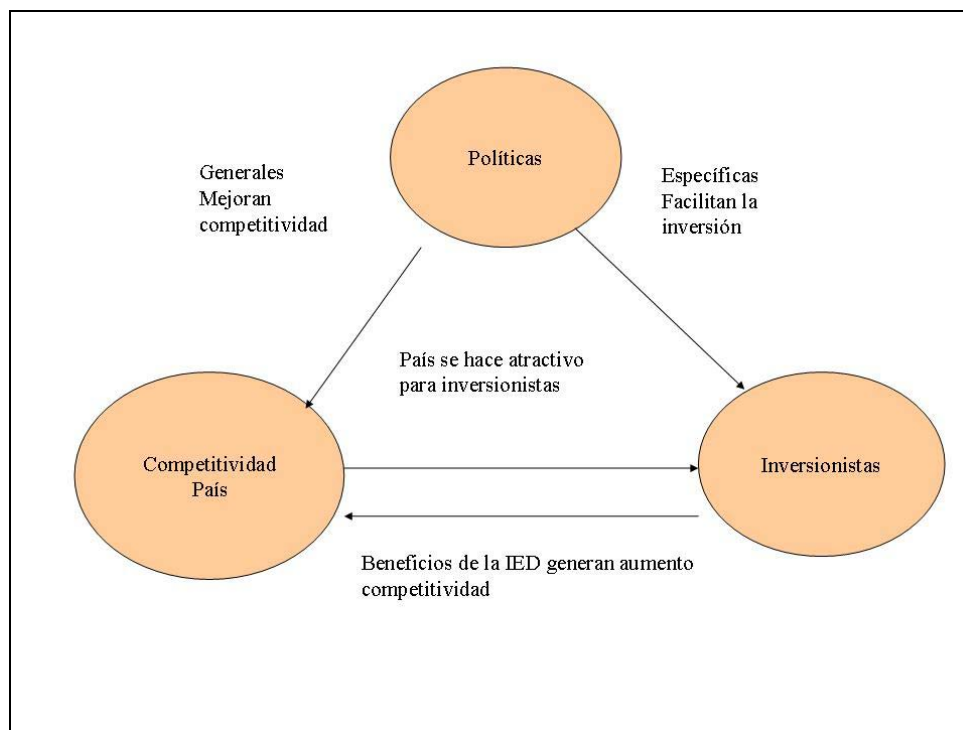
Las políticas generales que apuntan a desarrollar este tipo de factores pueden ser explícitas o implícitas. Las políticas generales explícitas se diseñan con el objetivo de mejorar las condiciones del país para que este sea más atractivo a la IED. En general, estas coinciden con las políticas de desarrollo económico del país, por lo que salvo casos excepcionales como Irlanda o Singapur, donde la IED es el eje central del desarrollo de dichos países, las más de las veces estas políticas son implícitas, es decir, no fueron creadas con el propósito explícito de apoyar a la IED, pero el efecto final indirecto sobre la inversión es positivo.

Los países política y económicamente estables, y con condiciones tales como marcos regulatorios claros, instituciones eficientes y transparentes, recursos humanos calificados, un ambiente proclive a los negocios, y abierto al comercio exterior, estarán en mejores condiciones para atraer la inversión extranjera directa. Desde esta perspectiva, las condiciones que hacen atractivo a un país para la IED (más allá de la dotación inicial de recursos naturales, para el caso de las empresas que buscan este tipo de recursos) no son muy distintas de aquellas que hacen atractivo al país para la inversión de empresas locales.

Así también, las políticas o las medidas que siguen los países para promover el crecimiento y la estabilidad económica redundan directamente en aquellos factores que generan un ambiente más propicio para la inversión y hacen más atractivo el país a los inversionistas extranjeros. La primera recomendación de política, por obvio que parezca, es que los gobiernos deben generar las condiciones para que los factores que hacen atractivo a un país para los inversionistas, en particular los extranjeros, se desarrollen. Estas medidas son de carácter general, y son relevantes tanto para la inversión local como para el desarrollo mismo del país, independiente de que este desarrollo se produzca o no apoyado por la IED.

Adicionalmente, se deben considerar las especificidades sectoriales de los proyectos y de las propias empresas que están tras de estos proyectos. Los factores de decisión de las empresas dependen del sector o industria en el que se desea realizar la inversión, y combinan variables cuantitativas y cualitativas. Las empresas no son iguales entre sí, aún realizando inversiones similares, sus procesos de decisión pueden ser disímiles, en particular, la ponderación de los factores que le asignan a las variables de decisión. Incluso dentro de una misma empresa, unidades de negocios diferentes que pueden tener objetivos o factores de decisión diferentes

Cuadro 6
RELACIÓN ENTRE COMPETITIVIDAD, INVERSIONISTAS Y POLÍTICAS



Fuente: Elaboración propia

Para incidir positivamente en los procesos de evaluación de las empresas los países pueden generar mecanismos o instituciones que interactúen a distintos niveles con las empresas. La promoción y el marketing permiten posicionar los atributos para ser considerados por los tomadores de decisiones. La generación y entrega de información relevante facilita los procesos de recopilación de dicha información. El apoyo y los servicios al inversionista facilita el conocimiento y los procesos de evaluación en terreno de los atributos del país. Adicionalmente, la mayoría de los países ha decidido disponer de algunos incentivos a la inversión que, entre otros, permiten mejorar la oferta del país frente a los países competidores. Todos estos elementos serán desarrollados en detalle en las siguientes secciones.

Por último, las políticas de atracción de inversiones serán más efectivas en la medida que haya coincidencia entre los requerimientos de las empresas y las capacidades e intereses de los países.

B. Modelos y opciones de políticas

Las empresas transnacionales están en una constante búsqueda y evaluación de nuevas ubicaciones para sus inversiones, por lo que los países están insertos en una competencia global por captar dichas inversiones y los beneficios asociados a ellas. En este contexto los gobiernos tienen dos opciones básicas. La primera es “no hacer nada”, es decir, asumir una posición pasiva frente a la atracción de inversiones, lo que no necesariamente significa un desinterés o rechazo a la IED, sino sólo una forma especial de aproximarse al diseño de política. Y la segunda es intervenir activamente para captar y sacar el máximo provecho de la IED.

La competencia entre los países por atraer IED es cada vez más intensa y ya no sólo es importante el monto de los flujos, sino también la calidad y el tipo de inversión. La tendencia global es avanzar hacia marcos de política cada vez más sofisticados e integrados con el resto de las políticas de desarrollo. Es posible observar, principalmente en Europa, Asia y algunas economías en transición, que aquellos países que han sido más exitosos atrayendo este tipo de inversiones y apropiándose de sus beneficios, son aquellos que han adoptado políticas más activas y focalizadas (UNCTAD, 2004, 2005). En este sentido, las “políticas activas e integradas” permiten no sólo aumentar las posibilidades de atraer el tipo de inversión que se ajusta a los objetivos nacionales, sino que también apropiarse de mejor forma de los potenciales beneficios de esta.

El objetivo de esta sección es proponer un marco conceptual para el diseño de políticas para la atracción de IED. Para ello se presentan los elementos de tres modelos de intervención: políticas pasivas, activas e integradas. Estos se van presentando en forma evolutiva, para ir construyendo el marco desde lo más simple (políticas pasivas) a lo más complejo (políticas activas).

1. Políticas pasivas

Este modelo está caracterizado principalmente por la ausencia de políticas específicas para la atracción de IED. La pasividad no necesariamente significa falta de interés frente a la IED, sino que la opción de política es basarse primordialmente en las ventajas comparativas o en las condiciones macroeconómicas del país, las que se toman como dadas, y no intervenir proactivamente en el proceso de atracción. Esta aproximación puede ser suficiente para atraer a las empresas cuyo objetivo es la búsqueda de mercados y de recursos naturales, que son atractivos intrínsecos de cada país.

Ese tipo de política de atracción de IED no está necesariamente integrada con la política de desarrollo productivo del país, y el éxito de la política se mide principalmente por el monto de los flujos de inversión.

Regulaciones de la IED: Define las formalidades, procedimientos administrativos, requerimientos u otros que regulan la inversión extranjera. Los países con una aproximación positiva hacia la IED establecen marcos de políticas que apuntan a facilitar la entrada de flujos de inversión (no discriminación, mecanismos legales de protección de la IED, incentivos generales, etc.).

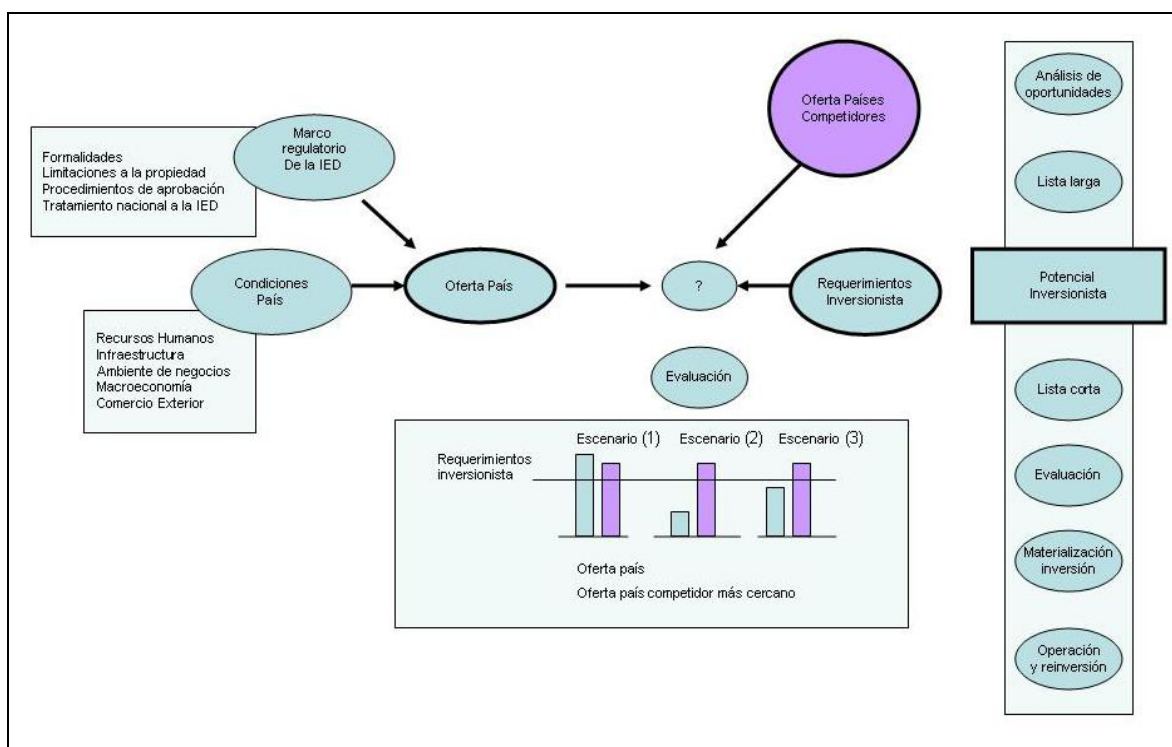
Condiciones del país: Son los factores (recursos humanos, infraestructura, ambiente de negocios, macroeconomía, comercio exterior, etc.) que toman en consideración las empresas al evaluar una nueva ubicación.

Oferta del país: En este modelo, las condiciones del país y el marco regulatorio de la IED son los componentes básicos de la oferta que un país puede hacer a un inversionista. El inversionista compara esta oferta con la de los países competidores y con sus propios requerimientos.

La situación ideal se da cuando la oferta del país es superior a los requerimientos de la empresa y la oferta del país competidor más cercano. En este caso se podría decir que las políticas pasivas están siendo exitosas. Sin embargo, la evaluación puede definir otros escenarios. En un extremo, la oferta del país puede resultar muy menor frente a los requerimientos de la empresa y de la oferta de los países competidores. En este caso es poco lo que se puede hacer en el corto plazo, ya que sería necesario impulsar reformas estructuras para cambiar las condiciones del país. Un caso menos extremo se da cuando las diferencias entre la oferta del país, los requerimientos de la empresa y la oferta de los competidores no son tan importantes. Las políticas activas podrían ayudar a cerrar dicha brecha.

España es un buen ejemplo de un caso exitoso de política pasiva (Mortimore, Vergara, Katz, 2001). Es un país con pocas restricciones a la inversión extranjera y tiene una serie de características que lo hacen un país atractivo para los inversionistas. Su falta de proactividad aparente, en particular en comparación con sus competidores europeos, no ha sido impedimento ser el octavo receptor de IED en el mundo y quinto dentro de Europa (UNCTAD-WIR, 2005). Sin embargo, pareciera que esta situación está comenzando a cambiar. Frente al “descenso de los flujos de inversiones exteriores a escala mundial y un incremento de la competencia entre países para captar inversiones cada vez más escasas”, el gobierno creó a principios del 2006 su agencia de promoción de inversiones ya que se daba “la circunstancia de que nuestro país es el único de nuestro entorno que no posee una entidad específica de estas características” (véase caso de España en Anexo 1).

Cuadro 7
POLITICAS PASIVAS



Fuente: Elaboración propia

2. Políticas activas

En este modelo se evidencia una intervención más proactiva por parte del gobierno. Esta implica definir los tipos de inversión que son relevantes para lograr los beneficios deseados (no todas las inversiones son iguales), y crear, dentro de las posibilidades del país, las condiciones necesarias para atraerlas, más allá del mercado o de los recursos naturales de que se dispone. Esto supone, entre otros, crear una institucionalidad responsable de la promoción y atracción de inversiones y emprender acciones explícitas para alcanzar los objetivos propuestos.

En general, se orientan a la búsqueda de empresas que persiguen la eficiencia en la producción de bienes y servicios para la exportación y que pueden generar beneficios colaterales como por ejemplo la creación de encadenamientos productivos. Al respecto, las variables micro (disponibilidad y costo de los factores) son más relevantes y la competencia entre países por atraer este tipo de empresas es más intensa.

Los principales elementos adicionales que aparecen en este modelo son:

Agencia de Promoción de Inversiones: Se crea un organismo o una agencia especializada (o su equivalente) para la promoción de inversiones. Las funciones principales de estas agencias son promover los atributos del país entre los potenciales inversionistas y servir de apoyo, con información y otros servicios, en sus procesos de evaluación. En la sección C.1 se desarrolla con mayor detalle las políticas de promoción, y en el capítulo III se utiliza el caso de la República Checa para ilustrar la estructura organizacional y funciones de una agencia de promoción de inversiones exitosa.

Incentivos: La mayoría de los países han optado por crear y ofrecer algún mecanismo de incentivo a la inversión. En general, los incentivos son de tipo fiscal (exenciones o rebajas de impuestos) o financieros (subsidios directos que tienden a rebajar el costo de puesta en marcha u operación del proyecto). En la sección C.2 esta temática se desarrolla en mayor detalle, y el caso de Malasia, presentado en el capítulo III, permite ejemplificar el uso de incentivos fiscales en un rango amplio y diferenciado de fines.

Mejora de restricciones y barreras: En un modelo de políticas activas, la preocupación de los países es generar regulaciones que faciliten la inversión. Para ello el mejoramiento del marco regulatorio es un proceso continuo a partir del contacto permanente con los inversionistas. Recientemente, Francia estableció un consejo de ministros cuya agenda es influida por las recomendaciones de un comité formado por representantes de las empresas extranjeras. Por su parte, desde la década pasada Malasia ha ido flexibilizando las restricciones sobre propiedad y participación que imponía a la inversión extranjera. Ambos casos son tratados en el capítulo III.

Políticas selectivas para mejorar el clima de inversión: Los gobiernos pueden hacer esfuerzos deliberados de corto plazo para mejorar factores que influyen sobre el clima de inversión. Por ejemplo, no es poco común que los países refuercen la formación de recursos humanos en ámbitos donde existe carencia de ellos, pero al mismo tiempo se espera una demanda creciente por parte de las empresas. De no cerrar esta brecha, se corre el riesgo de perder estas inversiones. Costa Rica y El Salvador han instaurado programas de capacitación específicos para satisfacer las crecientes demanda de personal calificado (técnicos bilingües) en los sectores de servicios internacionales, y Chile elaboró un registro nacional de personas con dominio de inglés para facilitar los procesos de reclutamiento de las empresas que necesitan personal bilingüe.

Todos estos elementos aportan a mejorar la oferta del país, y en particular, son útiles para cerrar la brecha cuando la oferta del país es menor, pero cercana, a los requerimientos de las empresas o la oferta de los países competidores.

Focalización o Targeting: Por esta se entenderá la definición que realiza un país, por algún criterio, de priorizar o preferir un tipo de inversión por sobre otra, para luego tomar acciones que permitan captar esos proyectos. Este concepto permea a todos los elementos anteriores. Por lo menos hay dos razones por las cuales los países adoptan este tipo de estrategia:

Se desea lograr un objetivo específico: para lo cual algunos proyectos aportarán al logro de los objetivos propuestos y generarán el impacto deseado y otros no.

Escasez o uso eficiente de recursos: el énfasis de esta razón es más bien práctico ya que considera que los recursos para la promoción de inversiones son escasos y que se requiere realizar un esfuerzo de promoción tal que supere un umbral mínimo para que este sea efectivo, por lo tanto, será necesario focalizar los recursos disponibles.

Para seleccionar un foco, en general se usa alguno de los criterios siguientes o una combinación de ambos:

Intereses de los países: los focos elegidos son los que contribuyen de mejor manera a los objetivos de la política de atracción de IED.

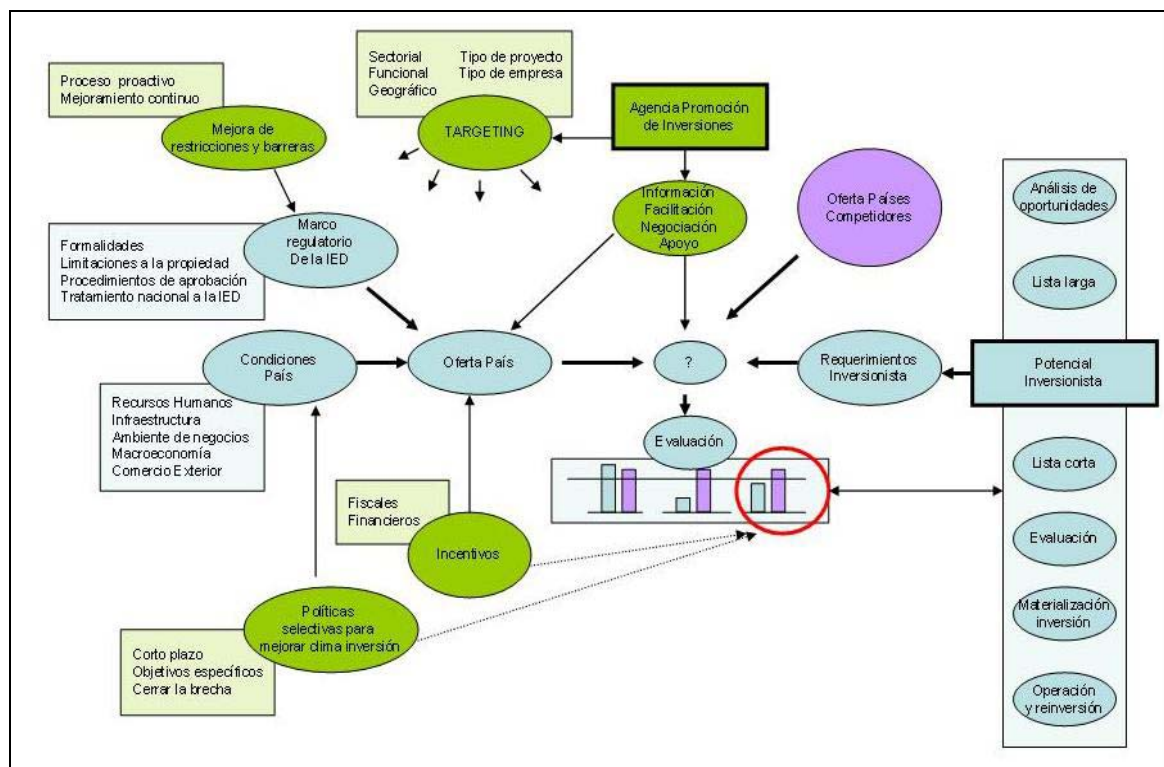
Características de los países: los focos son elegidos en función de la consistencia entre las ventajas que poseen y los requerimientos de los potenciales inversionistas.

El caso ideal se da cuando ambos criterios coinciden. Es decir, el país tiene ventajas o condiciones que le permiten atraer IED en aquellos focos que son de su interés. En la medida que los “intereses” estén muy por sobre las posibilidades reales de los países, es decir, cuando se desea atraer IED donde el país no tiene las condiciones o la oferta (incluidos los incentivos) no es atractiva para los potenciales inversionistas, estos “intereses” se transformarán más bien en

“deseos” que no tienen base para concretarse, y se correrá el riesgo de destinar recursos a actividades que no obtendrán los resultados esperados.

En la medida que un país haya definido una estrategia de desarrollo la focalización debiera ser el resultado natural de ella. En caso contrario, tendrá un carácter más bien operativo, que principalmente guiará el trabajo de las agencias de promoción. En todos los casos presentados en el capítulo III existe una definición estratégica clara que privilegia un tipo particular de proyectos.

Cuadro 8
POLITICAS ACTIVAS



Fuente: Elaboración propia.

3. Políticas integradas

Los mayores beneficios de la IED pueden ser logrados cuando existe una integración entre las políticas de atracción de IED con las políticas de desarrollo del país. Cuando ambas están coordinadas e integradas, permiten por una parte potenciar o generar las condiciones que hacen atractivo a un país para los inversionistas, y por otra, aprovechar al máximo los beneficios potenciales de la IED. En casos especiales, como los de Irlanda y Singapur, la IED se ha transformado en el eje fundamental del desarrollo del país, incluso alineando al resto de las políticas en torno a ella. En casos menos excepcionales, la IED ha contribuido a desarrollar sectores de importancia estratégica en el plan de desarrollo productivo del país, como es el caso de la industria exportadora de electrónica en Malasia (véase capítulo III).

Los elementos principales que aparecen en este modelo son:

Institucionalidad y políticas de desarrollo económico: Los responsables de diseñar y ejecutar la política de desarrollo económico aparecen explícitamente en este modelo. La política de

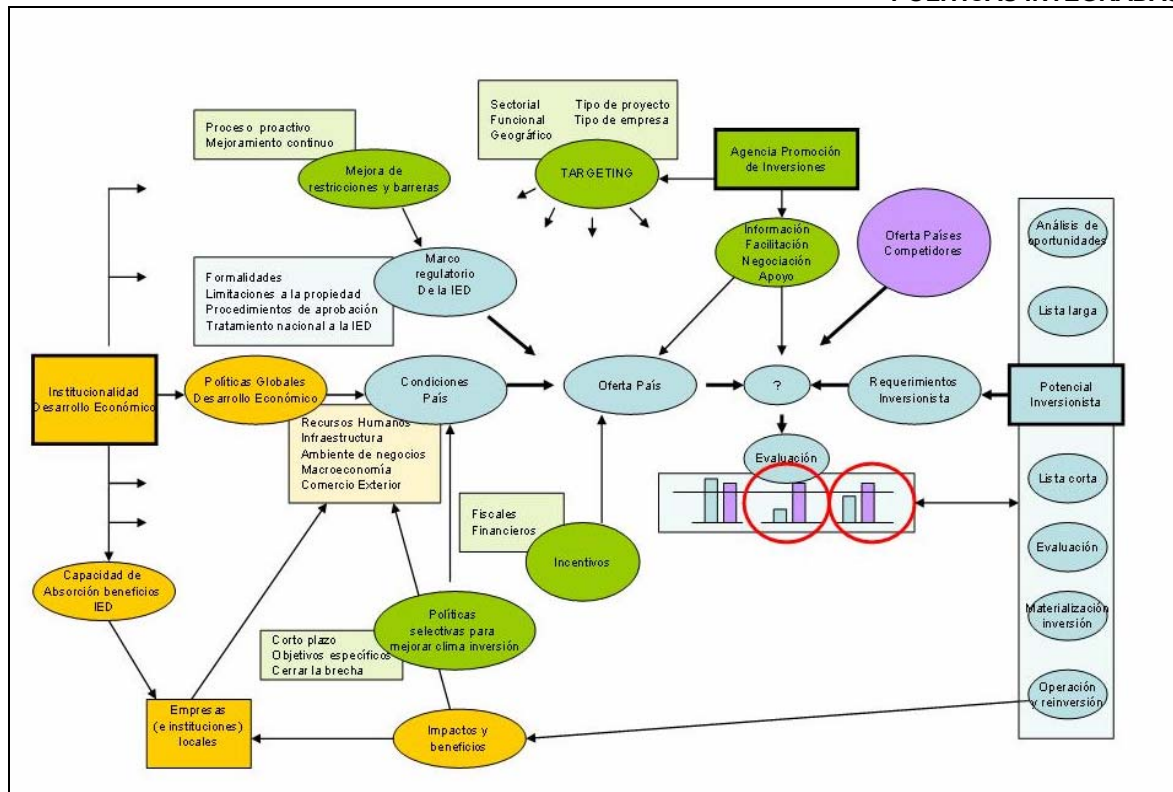
atracción de inversiones no está aislada, sino que aporta integradamente al desarrollo del país. El país define estrategias y la IED es funcional al logro de ellas.

Desde el punto de vista de la dinámica de competencia internacional por atraer inversiones, la implicancia principal de este modelo es que la oferta del país puede ser modificada estructuralmente al estar inserta e integrada a las políticas de desarrollo del país. Por ejemplo, Irlanda promueve como uno de sus atributos la alta calificación de su fuerza laboral. Para mantener este atributo competitivo creó un organismo (*Expert Group on Future Skills Needs*) encargado de analizar la futura demanda de la industria por recursos humanos de forma de poder anticipar acciones que cierren las posibles brechas.

Impactos y beneficios: Además, existe una conciencia clara sobre el aporte que la IED está haciendo al país. El caso de Francia es útil para ejemplificar este punto. Este país, junto con establecer una institucionalidad coordinadora que responde al primer ministro, generó un conjunto de indicadores que refleja la nueva estrategia del país y que por una parte le permite compararse con sus competidores y por otra seguir de los avances de la política.

Empresas locales y capacidad de absorción: Las políticas que se implementan no sólo apuntan a atraer IED sino también a generar las condiciones para que se maximice la absorción de sus beneficios. Para ello es fundamental elevar la competitividad de las empresas locales para que se integren a las redes de producción y comercialización de las empresas extranjeras.

**Cuadro 9
POLITICAS INTEGRADAS**



Fuente: Elaboración propia.

C. Políticas específicas para la atracción de inversiones.

En esta sección se desarrolla en profundidad dos de los principales elementos que caracterizan un marco de políticas activas: las políticas de promoción, en particular, la constitución de agencias de promoción de inversiones, y las políticas de incentivos..

1. Las políticas de promoción: las agencias de promoción de inversiones.

Uno de los principales desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe para atraer IED es el desconocimiento de los potenciales inversionistas sobre los atributos y ventajas que ofrece el país o una localidad específica, lo que se traduce en:

- ❑ **Asimetrías de información:** Las empresas requieren de un conjunto dado de información en el proceso de toma de decisiones, sin embargo, la información no siempre existe, está disponible o es de fácil acceso. Se genera entonces una brecha entre los requerimientos de información de los potenciales inversionistas y la información disponible. Por otra parte, los potenciales inversionistas pueden no considerar a un país en sus evaluaciones de localización por desconocer sus atributos o incluso pueden tener a priori una percepción distorsionada y negativa de la realidad de un país sólo por falta de información.
- ❑ **Alto costo de aprendizaje y puesta en marcha:** Para las empresas que invierten por primera vez en un país, el desconocimiento de aspectos tales como los procedimientos legales, el mercado de los factores, la cultura empresarial, o incluso sobre las condiciones básicas de la vida cotidiana, -como la seguridad, el sistema de salud o el colegio para los hijos, - se pueden transformar en una barrera para el establecimiento de la empresa, y por lo tanto, en riesgo de perder una potencial inversión.

El mecanismo más común que utilizan los países, e incluso las provincias estados, departamentos o regiones, para resolver los problemas anteriores es la creación de agencias, unidades o programas de promoción de inversiones, entendiendo la promoción como el conjunto de funciones y actividades que se realizan con el objetivo de dar a conocer las ventajas del país, proveer de información relevante a potenciales inversionistas y facilitar el proceso de toma de decisiones e instalación en el país, por mencionar algunas. Por simplicidad, independiente de que sea una agencia especializada en promoción de inversiones o un departamento dentro de un ministerio, a todas ellas se les denominará API (Agencia de Promoción de Inversiones).

La creación de API en el mundo, más bien el aumento acelerado en el número de ellas, es un fenómeno relativamente reciente. El avance de los países en la adopción de reformas y políticas económicas orientadas a la atracción de inversión extranjera, se ha traducido también en un incremento de la competencia entre los distintos países por atraer este tipo de inversiones, y en consecuencia en la creación y constitución de más API. Más de 160 los países tienen en la actualidad agencias de inversiones a nivel nacional, existiendo sobre 250 API a nivel subnacional (regiones o provincias dentro de un país), y dos tercios de ellas fueron creadas en la última década del siglo pasado (1990-2000) (UNCTAD, 2001).

Funciones de las agencias de promoción de inversiones:

Las funciones de las agencias dependerán del rol u objetivos que se les asigne, si bien, en su mayoría se orientan a apoyar las distintas fases del proceso de toma de decisiones de un inversionista. Sin considerar las funciones de apoyo (tales como administración, asistencia legal,

sistemas de información, planificación estratégica, capacitación, etc.), es posible identificar a lo menos cinco funciones primarias en el trabajo de una API, y otras cuatro, que si bien no necesariamente están en el centro del rol de una API, complementan las labores de promoción propiamente tales.

Funciones primarias:

Análisis de Oportunidades: Búsqueda de información y análisis de las potenciales oportunidades de inversión, considerando tanto los potenciales inversionistas (países, sectores, empresas, tomadores de decisiones, factores relevantes en la toma de decisiones, etc.), como las condiciones del país receptor (sectores y empresas, ventajas de localización, evaluación comparativa (*benchmark*) de variables relevantes con otros países, etc.). Las actividades típicas son la realización de análisis sectoriales, “inteligencia de negocios,” construcción y análisis de bases de datos, generación de datos relevantes para los inversionistas (precios de factores, disponibilidad de recursos humanos, comparaciones con competidores, etc.). Posteriormente, una parte de la información generada se transformará en productos para la promoción (folletos, página web, documentos, etc.) y otra alimentará el trabajo proactivo de la API y la satisfacción de los requerimientos de información de los inversionistas.

Imagen país: Es el conjunto de acciones destinadas a generar una imagen del país favorable a la inversión extranjera. Actividades como seminarios de promoción o campañas de marketing son herramientas que aportan a la construcción de esta imagen. Sin embargo, para llegar a una audiencia amplia, las actividades más propias son la definición del mensaje (imagen que se desea proyectar del país), la contratación de una agencia de relaciones públicas (generalmente internacional) y la publicidad en medios internacionales, que finalmente pueden tomar la forma de una “campaña de imagen país”.

Marketing focalizado: Habiendo identificado a los inversionistas (sectores, empresas y/o tomadores de decisiones) las API deben realizar las acciones necesarias para contactarlos y comunicarles la oferta del país. El fin último es llegar a tener contacto directo con el tomador de decisiones en una empresa objetivo. Antes de que eso ocurra, en la mayoría de los casos habrá que realizar varios tipos de acciones de marketing tales como participación y exposición en ferias sectoriales, realización de seminarios de promoción en el exterior, organización de eventos promocionales (por ejemplo, una comida en la embajada), campañas de marketing electrónico, “llamados en frío”, organización de misiones empresariales, envío de paquetes informativos, etc.

Servicios al inversionista: Es el conjunto de actividades que brindan las API a los inversionistas durante el proceso de evaluación y en la posterior puesta en marcha del proyecto. Si el país está en una “lista larga” la empresa posiblemente requerirá información adicional (por ejemplo, costos de arriendo y servicios básicos, o regulaciones laborales), y cuando esté en la “lista corta”, la empresa podría enviar al país a un equipo evaluador. La API podrá apoyar este proceso organizando la agenda de visita y generando los contactos requeridos (con autoridades, proveedores, potenciales socios). Si la empresa finalmente decide invertir, la API podrá guiarlos en el proceso (temas legales, ambientales, regulaciones, etc.).

Seguimiento y atención post-inversión: Una fuente importante de generación de inversiones es la expansión de las empresas ya instaladas en el país. A este respecto, los mejores promotores de un país son los “clientes satisfechos.” Las API realizan acciones para dar seguimiento a estas empresas, detectar y tratar de dar solución a posibles problemas o diferencias de expectativas, y también pueden realizar acciones para motivar la reinversión.

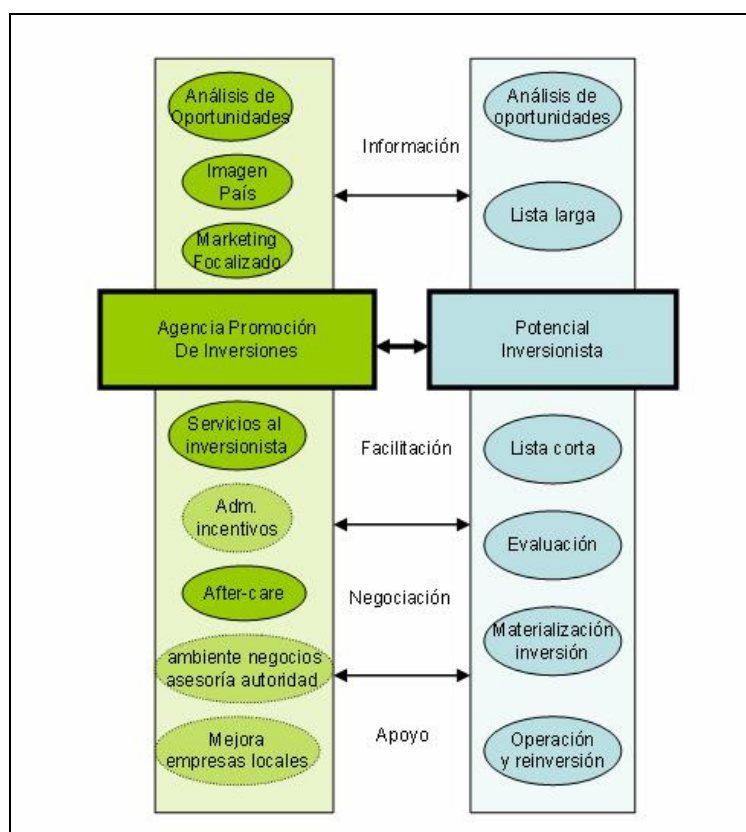
Funciones complementarias:

Mejora del clima de negocios y asesoría a la autoridad: La cercanía permanente que una API puede mantener con los inversionistas potenciales y ya establecidos, la coloca en una mejor posición para entender las dificultades que presenta el país para atraer a los inversionistas. Las API pueden convertirse en el asesor, diseñador de políticas o “lobbyista” frente a la autoridad para mejorar el clima de inversión del país, e incluso puede asumir las coordinaciones interinstitucionales necesarias para que ello ocurra.

Administración de incentivos: En general, los incentivos que manejan los países para atraer inversiones son administrados por instituciones diferentes a las que realizan promoción. Sin embargo, las API pueden asumir tanto las funciones de evaluación, asignación y/o desembolso de incentivos, o sólo apoyar a las empresas a que presenten las postulaciones necesarias para recibir los incentivos que ofrece el país. Dado que los incentivos son parte del proceso de negociación, y por tanto de “venta,” las API a lo menos deben manejar la información y estar en coordinación permanente con las instituciones que administran dichos incentivos.

Mejora de la competitividad de las empresas locales: La inserción de las empresas extranjeras en la economía local, y por tanto, la capacidad de los países para captar los beneficios de la IED, depende, entre otros, de la madurez y competitividad de las empresas locales, lo que les permitirá convertirse en proveedores de productos o servicios a las empresas extranjeras. Se observa que el apoyo en la mejora de la competitividad de las empresas locales es una función que en general asumen las API que son parte de una agencia de desarrollo económico, la cual tiene entre sus funciones este tipo de actividades.

Cuadro 10
RELACION ENTRE LA API Y EL INVERSIONISTA



Fuente: Elaboración propia

Presupuesto y dotación de recursos humanos

La capacidad de acción de una agencia está determinada, entre otros factores, por el tamaño de su presupuesto y la dotación de recursos humanos (que en general es una variable dependiente de la anterior). Los resultados de un estudio reciente (Morisset y Andrews, 2004), que encuestó a 75 API de 58 países a principios del año 2002, sugieren que el tamaño del presupuesto de una agencia sí importa, y que para ser efectivo, los esfuerzos promocionales requieren un nivel mínimo de compromiso financiero. Las agencias con presupuestos pequeños obtendrían resultados poco significativos en la atracción de inversiones, y a su vez, los incrementos pequeños en los presupuestos tampoco acusarían un gran impacto.

El mismo estudio indica que nivel óptimo de presupuesto no está definido, pero hasta un monto de US\$ 11 millones se pudo observar que los aumentos en los presupuestos de promoción tienen rendimientos crecientes. El gasto promedio anual en promoción de una agencia es de 2,6 millones de dólares, pero en el 50% de las agencias dicho presupuesto no excede los 650.000 dólares. Una agencia típica de un país en desarrollo tiene un presupuesto anual de menos de 450.000 dólares y emplea a un equipo de diez profesionales.

En relación a la dotación de personal, en una visión más normativa y considerando las mejores prácticas, MIGA (2005) propone una estructura de agencia con una dotación mínima de 25 personas (considerando sólo la oficina central). Como punto de comparación, las agencias de Irlanda y de la República Checa, ambas consideradas casos exitosos, tienen más de 300 y 140 empleados respectivamente. En el capítulo III se presenta en detalle la estructura organizacional de CzechInvest.

Oficinas de promoción en el exterior y subnacionales

La presencia permanente y cercana a los potenciales inversionistas, a través de oficinas o de representaciones en el exterior, facilita enormemente las actividades de promoción. A fin de cuentas, la atracción de inversiones es una actividad que se sustenta en el establecimiento de relaciones y redes, que son las que permiten acceder a la información sobre potenciales inversionistas o establecer los contactos que permiten llegar a los tomadores de decisiones adecuados en las empresas. La posibilidad de interactuar frecuentemente con asociaciones empresariales, participar en seminarios, conocer directamente el mercado y los códigos locales, tener la posibilidad de agendar reuniones con poca anticipación o acceder a contactos personales de forma inmediata, facilitan la creación de redes y esa cercanía es valorada por los inversionistas. Sin embargo, el mantener una oficina en el exterior, en especial en los países desarrollados, es también una actividad de alto costo. Por esta razón son pocos los países que lo mantienen oficinas dedicadas exclusivamente a las labores de promoción de inversiones. Hasta el 2001, el promedio de oficinas de este tipo pertenecientes a los países de la OCDE era 7 (UNCTAD, 2001). En países como Irlanda, donde la atracción de IED es uno de los ejes fundamentales de la política de desarrollo, la red externa llega a 13 oficinas (5 de ellas en Estados Unidos).

La existencia de oficinas de promoción de inversiones a nivel subnacional, es decir, de estados, regiones, provincias o departamentos, responde a lo menos a dos situaciones: i) tal como los países compiten entre sí por atraer inversiones, las diferentes localidades dentro de un país compiten por llevar esas inversiones a su propio territorio; ii) los inversionistas necesitan contar con información detallada y específica sobre las distintas localidades dentro de un país. Equipos preparados y con asiento en estas diferentes localidades facilitan el trabajo de evaluación.

2. Las políticas de incentivos

La utilización de incentivos para hacer más atractivo a un país o una localidad específica es otra de las formas de política activa que utilizan los diferentes gobiernos en el mundo y en América Latina y el Caribe. Estos incentivos pueden tomar diferentes formas, pero en general se agrupan en: “incentivos fiscales” (rebajas o eliminaciones temporales o permanentes de impuestos de distinta índole) o “incentivos financieros” (subsidios directos que tienden a bajar el costo de la puesta en marcha u operación de la inversión –activo fijo, capacitación, servicios básicos, y otros-, en la forma de aportes no reembolsables, rebajas en el valor de los factores productivos o servicios, o provisión de la infraestructura necesaria).

Desde un punto de vista teórico, los incentivos se justifican y tienen su razón de ser en la posibilidad de corregir “fallas de mercado” y en la existencia de “externalidades positivas” que benefician al país. El riesgo y la incertidumbre que enfrenta un nuevo inversionista, tanto nacional como extranjero, y las barreras y costos que estos factores representan pueden ser reducidos ofreciendo los incentivos correctos. Los beneficios que esta inversión trae consigo, como la transferencia tecnológica o la creación de empleo, o el efecto positivo que genera la primera empresa que se instala en el país, justificarían la entrega de incentivos, siempre que sus costos no excedan los beneficios sociales esperados.

Además, en el caso de la inversión extranjera, los incentivos pueden ser usados para aumentar el atractivo de un país en términos de costos cuando se compite con otras regiones por un determinado proyecto de inversión. Desde el punto de vista de un país que desea atraer IED, la situación ideal se da cuando las condiciones del país son suficientes para satisfacer las expectativas de los potenciales inversionistas y, al mismo tiempo, es superior a la oferta (que incluye incentivos) que pueden hacer los otros países competidores. En esta situación ideal no es necesario que el país ofrezca incentivos. Sin embargo, son poco frecuentes los casos en que una ubicación geográfica es claramente superior a otra. En general, los países o ciudades que han arribado a la fase final de selección (“lista corta”) presentan condiciones de competitividad relativamente similares. De allí, que la posibilidad de acceder a incentivos puede influir en la decisión de localización que adopte la empresa.

La dinámica de la oferta de incentivos

Los incentivos están insertos en un proceso de negociación (con el potencial inversionista) y competencia (con otros países), por lo cual se presentan un conjunto amplio de posibilidades y opciones estratégicas para los países. Para visualizarlas tomemos el ejemplo de un país A, que desea atraer la inversión de una empresa extranjera, y que está compitiendo con el país B. Así se tiene que:

- Req = Requerimientos de la empresa extranjera.
- Cond (A) = Condiciones generales del país A, sin considerar incentivos.
- Inc (A) = Incentivos que ofrece el país A
- Oferta (A) = Oferta del país A (Cond A+ Inc A)
- Ben (A) = Beneficios de la inversión desde la perspectiva del país A.
- Cond (B) = Condiciones generales del país competidor B, sin considerar incentivos.
- Inc (B) = Incentivos que ofrece el país B
- Oferta (B) =Oferta del país B (Cond B + Inc B)

La situación ideal, desde el punto de vista del país A, se da cuando las condiciones del país son suficientes para satisfacer los requerimientos de la empresa extranjera, y al mismo tiempo es

superior a la oferta que pueden hacer los competidores (incluyendo los incentivos de estos). En esta situación ideal no son necesarios los incentivos.

$$\begin{aligned} \text{Es decir, } \text{Cond}(A) &\geq \text{Exp.} \\ \text{Cond}(A) &> \text{Oferta}(B) \\ \text{Inc}(A) &= 0 \end{aligned}$$

Un país que sigue este tipo de estrategia concentrará sus esfuerzos en mejorar su oferta (las condiciones del país) por medio de políticas generales, por sobre el uso de incentivos. Asimismo, posiblemente destine recursos y esfuerzo a hacer promoción de los atractivos del país (estabilidad, infraestructura, educación, clima de negocios, etc.), siguiendo una estrategia que algunos han denominado “concurso de belleza”, por estar basada sólo en presentar los atractivos del país para ser juzgados por los inversionistas (Poniachik, 2002).

Sin embargo, la estrategia anterior en su forma pura es la más difícil de seguir, y de observar en la práctica. Así también, son pocos los casos en que una localización es claramente superior a otra. En general, los países o ciudades que han arribado a la “lista corta” presentan condiciones relativamente similares. De allí que la posibilidad de acceder a incentivos puede influir sobre la decisión de localización de la empresa.

Cuando se ofrecen incentivos, el monto de estos debiera tender a ser el menor posible, pero que al mismo tiempo permita que la oferta del país sea mayor a las expectativas de la empresa, y mayor a la oferta de los competidores. Adicionalmente, el costo de los incentivos ofrecidos debe ser menor que los beneficios que el país obtiene producto de la inversión.

$$\begin{aligned} \text{Oferta}(A) &\geq \text{Req} \\ \text{Oferta}(A) &= \text{Cond}(A) + \text{Inc}(A) \\ \text{Oferta}(A) &> \text{Oferta}(B) \\ \text{Inc}(A) &\leq \text{Ben}(A) \end{aligned}$$

Sin embargo, esta visión es la misma que tienen los países competidores y la empresa extranjera. El riesgo de perder una inversión deseada, puede hacer que un país “eleve la oferta” mejorando los incentivos. Esto puede causar, por reacción, que el país competidor deba a su vez mejorar su propia oferta. Esta dinámica puede llevar a un escalamiento de las ofertas y a una “guerra de incentivos”. En general los países organizan su oferta de incentivos en base a leyes y reglamentos que estandarizan los requisitos y montos a entregar. Sin embargo, la “guerra de incentivos” puede llevar a que los países modifiquen sus marcos legales para ser más atractivos que sus competidores. En (Charlton, 2003) se plantea esta situación y se describe la dinámica seguida por los países de la ASEAN en ese sentido. Por otra parte, los países, y en particular los estados o gobiernos regionales, disponen de cierta discrecionalidad para ofrecer paquetes de incentivos ad-hoc a proyectos. Uno de los casos paradigmáticos de “guerra de incentivos”, estudiados en (Oman, 2000) y (Charlton, 2003), fue la competencia entre los estados de Brasil por atraer fabricantes de automóviles (en el anexo 2 se presentan el monto de los subsidios que se alcanzaron en algunos de estos casos).

En teoría, la oferta de incentivos que un país hace debiera tener un techo, que es cuando el costo de los incentivos (incluyendo las distorsiones que estos pudieran producir) iguala los beneficios que obtiene el país receptor de la inversión. El problema es que la valoración de dichos beneficios presenta una alta dificultad metodológica conceptual y práctica. Por ejemplo, ¿en cuánto se valoran los beneficios de atraer al país la IED de una empresa de reputación conocida por sobre la de otra empresa que no lo es tanto? Por otra parte, hay veces en que influyen otro tipo de factores, y evaluación se de bajo un prisma distinto al económico. Por ejemplo, cuando entran en

juego las motivaciones políticas de la autoridad, por ejemplo, apoyando un proyecto generador de empleo ante la proximidad de una elección.

Los inversionistas, concientes de la dinámica anterior, presionan para obtener los mayores beneficios por parte de las autoridades. Su objetivo final será maximizar la oferta del país. Lo que se traduce, utilizando la fórmula anterior, en que sus requerimientos ya no son un dato fijo sino variable.

En esta dinámica, es posible visualizar un panorama de competencia bastante complejo, donde los inversionistas presionan para obtener los mayores beneficios por parte de las autoridades. Por su parte, los países se ven enfrentados al “dilema del prisionero”, también tratado en por Oman y Charlton, donde pueden cooperar entre ellos y reducir los montos de los incentivos ofrecidos, o tratar de hacer una mejor oferta que su competencia, lo que podría traer como beneficio adjudicarse el proyecto, pero al mismo tiempo el riesgo de entrar en una “guerra de incentivos” o de ofrecer un incentivo mayor al beneficio que el proyecto traería al país.

Asignación y alcance de los incentivos

Se pueden distinguir dos formas de asignación de incentivos: automática y por evaluación caso a caso. En la asignación automática, las empresas se hacen acreedoras de los incentivos disponibles en la medida en que los proyectos de inversión cumplan con los requisitos de postulación establecidos (para lo cual deben presentar una postulación y ser evaluados). El rol de los tomadores de decisiones es aprobar o rechazar la solicitud de subsidios.

En un sistema de asignación por evaluación caso a caso, los subsidios se otorgan en función del mérito del proyecto de inversión, para lo cual se establecen previamente criterios de evaluación. El monto del subsidio dependerá de los resultados de la evaluación que se haga. La ventaja de esta categoría de subsidios es que permite focalizar el apoyo en función del impacto que se espera generen los proyectos, con lo cual se optimiza el uso de los recursos públicos. La desventaja es que por el tipo de evaluación requerida se hace más costosa su administración.

Adicionalmente, es posible observar dos formas de administrar la asignación de incentivos caso a caso: una en que el mecanismo de subsidio está reglamentado e institucionalizado, con criterios establecidos e información clara y transparente, y otra en que no está institucionalizado ni reglamentado, y en que la asignación de incentivos es parte de un proceso de negociación individual, donde a priori no están establecidas las condiciones del incentivo. Esta última es más común en los países donde los estados o municipios tiene autonomía para ofrecer “paquetes de incentivos” armados específicamente para alguna empresa.

Por otra parte, los incentivos pueden ser de alcance general o focalizados en un sector particular o entregados para cumplir con un objetivo específico. En general tiende a haber una coincidencia entre los incentivos generales y los de asignación automática, y entre los focalizados y los de asignación caso a caso.

Una de las preguntas que deben resolver los países es qué tipo de incentivos, si es que su estrategia de atracción de inversiones los considera, son los más funcionales a los objetivos que se desean lograr. En la medida que estos objetivos apunten a atraer inversión más sofisticada, como por ejemplo en investigación y desarrollo, se observa que los incentivos son también más focalizados (véase capítulo IV). En Irlanda, por ejemplo, la atractiva tasa tributaria, que con un 12,5% es la más baja de los países de la UE y la OCDE, es complementada con un conjunto de incentivos financieros, que opera directamente IDA Ireland, la agencia de irlandesa de promoción de inversiones. Esta como parte de su proceso de negociación con los potenciales inversionistas puede ofrecer un paquete de incentivos que considera apoyo financiero directo (*grants*) para contratación, entrenamiento, investigación y desarrollo, y activo fijo. Los principales criterios de

IDA para definir el monto de los incentivos son la calidad del empleo creado y la ubicación geográfica del proyecto.

Otro ejemplo es el de la República Checa, que a partir del año 2004 creó un programa de incentivos para atraer Centros Tecnológicos que estuvieran relacionados con actividades productivas. Para apoyar este tipo de actividades, independiente de si la propiedad es nacional o extranjera, se subsidia hasta el 50% de los costos de inversión en los primeros cinco años o hasta dos años de salarios de los nuevos empleados, así como hasta el 35% de los costos de capacitación específica y 65% de los de capacitación general.

En cambio, Malasia (presentado en el capítulo III) ha basado su sistema de incentivos en exenciones y rebajas fiscales. Desde varias décadas atrás el gobierno ha estimulado la IED a través de un amplio sistema de incentivos que está en línea con las prioridades estratégicas definidas por el país. Los dos principales incentivos son el *Pioneer Status* y el *Investment Tax Allowance*. El primero establece una exención tributaria al impuesto a las empresas de entre un 70 al 100% por un plazo que puede llegar hasta 10 años. El segundo, que es alternativo al primero, consiste en una asignación de un porcentaje (entre el 60 y 100%) del gasto de capital incurrido por la empresas, para ser descontado sobre el 70 a 100% del ingreso imponible. El sistema de incentivos se ha ido ampliando para ir incorporando a las nuevas actividades y productos promovidos por el país. Esta característica es destacada por Thomsen (2004), quien habla de que en Malasia hay “proliferación, no escalamiento”. Los últimos sectores incorporados al sistema de incentivos son los servicios no necesariamente relacionados con la manufactura, que son parte de los tres pilares del recientemente lanzado tercer *Industrial Master Plan 2006-2020*.

Utilidad de los incentivos

Algunas de las preguntas que suelen surgir son si los incentivos realmente influyen en la toma de decisiones de los inversionistas, si se entregaron o no más incentivos de lo que la empresa necesitaba o, si la inversión se hubiese realizado o no en ausencia de subsidio. Respuestas claras a estas preguntas son difíciles dada la asimetría de información que caracteriza esta situación.

La evidencia empírica, registrada por múltiples investigadores, indica que en la primera fase de selección de países, en la cual la empresa identifica su “lista larga”, los incentivos no son especialmente relevantes, siendo las ventajas estructurales de cada país las que entran en competencia. Sin embargo, los incentivos toman un papel más importante, en particular entre las empresas que andan en la búsqueda de ganancias en eficiencia, al momento de evaluar y comparar los países que ya son parte de la “lista corta”. Es decir, los incentivos no son el factor más relevante de decisión, pero pareciera que influyen al momento final de seleccionar una ubicación por sobre otra.

Cuando el incentivo implica el desembolso directo de recursos financieros por parte de la autoridad, los mecanismos de evaluación ex - ante y ex - post son más rigurosos. Sin embargo, como se expresó anteriormente, esta evaluación no es trivial. Existen algunos parámetros que son más fáciles de cuantificar, como por ejemplo las exportaciones del proyecto o los ingresos a las arcas fiscales por lo impuestos a las utilidades que generará, pero hay otros parámetros relevantes que son mucho más difíciles de estimar, por ejemplo, ¿en cuánto se puede valorar la instalación de la primera gran empresa en un sector que se desee desarrollar y que podría estimular la llegada de otras empresas?

La pregunta que siempre persistirá es si se entregaron o no más incentivos de lo que la empresa necesitaba o si la inversión se hubiese realizado o no en ausencia de subsidio. Una respuesta clara a esta pregunta sólo se podría tener si la empresa revelara ex -ante o ex -post su estrategia de negociación. En la práctica, dado que lo anterior no suele ocurrir, sólo es posible obtener una percepción durante el proceso de negociación. Dada la falta de certeza en este punto,

países como Irlanda consideran en forma explícita en su metodología de evaluación un factor de ajuste que considera la probabilidad de que el incentivo (aporte directo no reembolsable) haya sido redundante.

En resumen, la situación ideal desde el punto de vista del beneficio global, es que los países compitan en base a sus ventajas estructurales y que no ofrezcan incentivos. Sin embargo, la motivación que tienen los países para ofrecer incentivos (fiscales o financieros) como forma de hacerse más atractivo a los ojos de los potenciales inversionistas, y por tanto materializar una inversión, es alta, haciendo que la situación ideal de competencia sin incentivos no se cumpla. Dada esta situación, si un país ha decidido ofrecer incentivos, sean estos para empresas nacionales o extranjeras, la sugerencia es que revisen sus esquemas actuales en función del tipo de inversión que desean atraer. En la medida que aumenta la competencia por inversión de mayor calidad, los esquemas de incentivos también se hacen más complejos y dirigidos. Por este motivo, los países que deseen atraer este tipo de inversión debieran avanzar hacia mecanismos más focalizados, manteniendo siempre el resguardo de que los beneficios sociales de la inversión sean mayores que los costos asociados a los incentivos.

II. Evaluación de las políticas en América Latina y el Caribe

Entre fines del 2005 y principios del 2006 se realizó un estudio para analizar el estado de las políticas y en particular el nivel de esfuerzo y grado de proactividad con que los países de América Latina y el Caribe están abordando la atracción de IED. El análisis se basó en un conjunto de encuestas y entrevistas realizado a quince agencias de promoción de inversiones de la región, en tres ámbitos de observación que se definieron como relevantes:

- **Políticas de Promoción:** En general los países constituyen agencias de promoción de inversiones -o sus equivalentes-, y destinan recursos para comunicar los atractivos y ventajas del país y facilitar los procesos de toma de decisión e instalación de los potenciales inversionistas.
- **Política de Incentivos:** Los países, con mayor o menor grado, ofrecen incentivos a los inversionistas (tanto nacionales como extranjeros) para hacer más atractiva una localidad por sobre otra.
- **Estrategias de Focalización o Targeting:** Algunos países identifican proyectos de inversión que por algún criterio les resultan más atractivos, y consecuentemente adoptan acciones específicas a objeto de atraerlos.

Para realizar esta investigación se tomó como principal contacto y fuente de información de cada país a la agencia de promoción de inversiones o su equivalente.

En los 33 Estados de América Latina y el Caribe, se identificaron 30 organismos que operan a nivel nacional (se excluyen Haití, Surinam y Saint Kitts y Nevis).

Se invitó a todas estas API a participar en el estudio, siendo quince las que lo hicieron. La investigación consideró encuestas y entrevistas, en su mayoría de preguntas abiertas. La metodología utilizada presenta algunas limitaciones ya que, por haberse contactado solamente al principal organismo de cada país, la encuesta no refleja necesariamente la complejidad de la institucionalidad de promoción de inversiones, lo que es particularmente relevante en países federales.

A. Promoción: las agencias de promoción de inversiones.

Los cambios en la institucionalidad

Uno de los principales desafíos que enfrentan los países de la región para atraer IED es el desconocimiento de los potenciales inversionistas sobre los atributos y ventajas que ofrece cada país o una localidad específica.

Treinta de los 33 Estados de la región ya han constituido agencias de promoción de inversiones o una institucionalidad equivalente encargada de centralizar las funciones de promoción. Sin embargo, la actividad de promoción de inversiones en la región es bastante incipiente, lo que queda de manifiesto en el cambio en su institucionalidad que han experimentado las API, especialmente en los últimos cinco años. Al respecto, cabe destacar que 12 de las 15 instituciones analizadas fueron creadas durante este periodo, sufrieron cambios relevantes o están en proceso de revisión de su institucionalidad (véase el Cuadro 11).

Cuadro 11
PRINCIPAL CAMBIO INSTITUCIONAL POR PAÍS ENTRE 2000 Y 2005

Tipo de cambio	Número Países	Países
Creación de Agencia	3	El Salvador, Guatemala, San Vicente y las Granadinas.
Creación funciones o programas de promoción de inversiones	2	Ecuador, Chile.
Creación nueva institucionalidad por fusión o absorción	2	Perú, Colombia.
Reestructuraciones internas y/o cambios de dependencia	5	Jamaica, Panamá, Paraguay, Uruguay, Santa Lucía.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta a API.

En Uruguay se creó recientemente una Comisión Interministerial para proponer una racionalización de las diferentes instituciones que están involucradas en actividades de promoción de inversiones, se espera que como resultado se potencie al Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones (UruguayXXI) en su rol de API. Por su parte, en Paraguay se está en proceso de firma de un nuevo decreto que traslada la dependencia de la Dirección Nacional de Promoción de las Exportaciones e Inversiones (ProParaguay) desde el Ministerio de Relaciones Exteriores al Ministerio de Industria y Comercio. En el Ministerio de Industria y Comercio de Panamá se emprendió un proceso de reestructuración administrativa que afecta a la Dirección Nacional de Promoción de la Producción y la Inversión. En el caso de estos tres países, estos cambios se encontraban en curso mientras se realizaba este estudio. La National Development Corporation (NDC) de Santa Lucía reestructuró su organización para focalizarse en IED e inversión local, y desarrolló un nuevo plan estratégico para ejecutar entre los años 2005 y 2008. A su vez, la Jamaica Promotions Corporation (JAMPRO), entre los años 2001 y 2003, sufrió una fuerte reestructuración interna en personal y estructura organizacional.

Guatemala, El Salvador, San Vicente y las Granadinas, Ecuador y Chile crearon sus agencias o programas de promoción en este periodo. InvestinGuatemala inició sus funciones recién en el año 2004. En El Salvador ello se hizo el 2000, mediante la creación de Promoviendo Inversiones en El

Salvador (PROESA), la cual posteriormente en el año 2004 pasa a formar parte de la Comisión Nacional de las Exportaciones e Inversiones, junto con la Agencia de Promoción de Exportaciones (EXPORTA), pero conservó una imagen autónoma. La National Investment Promotions Incorporated (NIPI) de San Vicente y las Granadinas fue creada en el 2003 para promover inversiones y exportaciones.

El Departamento de Inversión Extranjera de la Corporación de Exportaciones e Inversiones (CORPEI) de Ecuador se creó a fines del 2001, como consecuencia de un proceso de análisis estructurado apoyado por UNCTAD. A partir del año 2000, Chile cambió su enfoque “pasivo” hacia la IED, cuando el Comité de Inversiones Extranjeras (CINVER) asumió más activamente labores de promoción, y la Corporación de la Producción y el Comercio (CORFO), organismo de desarrollo económico, sumó a sus labores de fomento productivo la promoción de inversiones, que organizó en torno a “programas de promoción,” en un esfuerzo focalizado geográfica y sectorialmente.

Por su parte, en Perú y Colombia la nueva institucionalidad se creó por medio de fusiones y absorciones. La Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSION) de Perú fue creada en el 2002 mediante la fusión de tres organismos que desarrollaban funciones relacionadas con la inversión privada. A principios del año 2005, COINVERTIR, agencia semipública de promoción de las inversiones de Colombia es absorbida por PROEXPORT, institución pública que promueve las exportaciones, la cual asumió de esta manera nuevas funciones en la promoción de inversiones.

Brasil, que pese a que no participó en este estudio debe ser mencionado por su importancia como uno de los mayores receptores de IED de la región, también ha experimentado en los años recientes cambios institucionales importantes. Luego de múltiples modificaciones institucionales a nivel nacional, se estableció el actual Programa de Atracción de Inversiones, que es ejecutado en su componente de promoción desde el año 2005 por APEX, la agencia de promoción de exportaciones e inversiones; y en su componente de facilitación de negocios por la Sala de Inversiones, vinculada a la Presidencia. Estas instituciones deben coordinarse con las distintas agencias de promoción a nivel subnacional que, en forma autónoma, han asumido un rol importante en la atracción de inversiones a sus respectivos estados.

Organización y financiamiento de las API

Como se aprecia en el cuadro 11, las API de los países estudiados presentan una variedad de arreglos institucionales bastante amplia. De ellos, sólo cinco países, Costa Rica, El Salvador³, Guatemala, Perú y Venezuela, cuentan con organismos cuya única y principal función es la promoción de la inversión extranjera. En el resto de los países, esta función es compartida principalmente con la de promoción de exportaciones⁴ (excepto en el caso de Chile)⁵.

³ En el caso de El Salvador, si bien PROESA a partir del 2004 es parte de CONADEI (Comisión Nacional de Desarrollo de las Exportaciones e Inversiones), mantiene una imagen separada, por lo cual se la clasificó en esta categoría.

⁴ Si bien pudiera parecer más eficiente compartir las funciones de promoción de exportaciones con las de atracción de inversiones, debido principalmente al trabajo que se realiza en los mercados y con empresas externas y a la tentación de compartir recursos, estos son dos “negocios” totalmente distintos. Las mejores prácticas indican que ambas funciones deben trabajarse por separado (MIGA,2005). Este trabajo no investigó sobre como se da en la práctica esta separación de funciones en las distintas agencias (más allá de que en los organigramas aparecen como dos departamentos distintos) por lo que es sólo una señal de advertencia el plantearlo.

⁵ El Comité de Inversiones Extranjeras (CINVER) de Chile es la institución oficial encargada de la promoción de inversiones, sin embargo, su principal función es administrar el mecanismo legal que, de ser suscrito por una empresa extranjera, le entrega estabilidad en varias materias relacionadas con la inversión. Adicionalmente, y en coordinación con CINVER, la CORFO ejecuta dos programas de atracción y promoción de inversiones. Uno de ellos (TodoChile) está focalizado geográficamente para atraer inversiones hacia las regiones del país, y el otro sectorialmente para atraer inversiones con alto contenido tecnológico. Por consideraciones metodológicas se consideró como informador principal a CINVER, pero en los casos en que sea relevante se hará mención a los programas de CORFO.

Cuadro 12
ORGANIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS API

PAÍS / INSTITUCIÓN	Tipo de Institución	Forma de Financiamiento	Comentarios
Agencias que se dedican solamente a la promoción de inversiones			
COSTA RICA Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo CINDE	Privada (sin fines de lucro)	Mixto (patrimonio y aporte de donante)	
EL SALVADOR Promoviendo Inversiones en El Salvador PROESA	Pública	Presupuesto público (incluye el fideicomiso con que fue creada)	Se creó en 2000 y mantiene una imagen autónoma, pese a que en 2004 fue absorbida al crearse la Comisión Nacional de Desarrollo de las Exportaciones e Inversiones
GUATEMALA INVEST IN GUATEMALA	Pública	Presupuesto público (Banco Mundial)	Se creó en el año 2004
PERÚ Agencia de Promoción de la Inversión Privada PROINVERSION	Pública	Propio (financiamiento autónomo)	Su función principal es administrar el proceso de concesiones públicas, producto de lo cual recibe ingresos
VENEZUELA Consejo Nacional de Promoción de Inversiones CONAPRI	Mixta (Público-Privado)	Mixto (Patrimonio, público y privado)	
Agencias que se dedican a la promoción de exportaciones e inversiones			
COLOMBIA PROEXPORT Colombia	Pública	Propio (patrimonio)	A principios de 2005, la Corporación Invertir en Colombia (COINVERTIR) se integra a PROEXPORT
ECUADOR Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones CORPEI	Privada (sin fines de lucro)	Mixto (público y privado)	El departamento de IED se creó a fines de 2001
JAMAICA Jamaica Promotions Corporation JAMPRO	Pública	Mixto (público y servicios)	Aprox. un 17% del presupuesto se alcanza con proyectos que generan ingresos
PARAGUAY Dirección Nacional de Promoción de las Exportaciones e Inversiones PROPARAGUAY	Pública	Presupuesto público	Actualmente se está modificando la dependencia de ProParaguay (desde el Ministerio de Relaciones Exteriores al de Industria y Comercio)
SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS National Investment Promotions Incorporated NIPI	Semipública	Propio (patrimonio y servicios)	Es una empresa de propiedad pública. Parte de su presupuesto se genera por prestación de servicios
URUGUAY Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones URUGUAYXXI	Semipública	Presupuesto público	Se creó Comisión Interministerial que propondrá racionalización de las diferentes instituciones que están realizando promoción

Cuadro 12 (continuación)
ORGANIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS API

Otro tipo de institucionalidad para la promoción de inversiones			
CHILE Comité de Inversiones Extranjeras CINVER (1)	Pública	Presupuesto público	CORFO, en el año 2000, creó programas focalizados de promoción de inversiones
MÉXICO Banco Nacional de Comercio Exterior BANCOMEXT (2)	Pública	Propio (financiamiento autónomo)	Se considerará como API a la Unidad de Inversión Extranjera
PANAMÁ Ministerio de comercio e industria (3)	Pública	Presupuesto público	Se considerará como API a la Dirección Nacional de Promoción de la Inversión del Viceministerio de Comercio Exterior
SANTA LUCÍA National development corporation NDC (4)	Semipública	Propio (Patrimonio e inversiones)	En 2005 se reestructuró para focalizarse en las inversiones

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a API y webs institucionales.

Nota: La principal función de (1) es administrar el marco legal de la inversión extranjera, de (2) la promoción y el financiamiento del comercio exterior, y de (3) y (4) el desarrollo económico del país, incluida la promoción de exportaciones

Desde el punto de vista de la propiedad y la administración, nueve de las agencias estudiadas son instituciones públicas, cuatro son mixtas o semipúblicas y sólo dos, las de Costa Rica y Ecuador, están estructuradas como organizaciones privadas sin fines de lucro.

Las formas de financiamiento de las API también son múltiples: las instituciones son financiadas vía presupuesto público, por aportes voluntarios u obligatorios de empresas o donantes, por el rendimiento de su propio patrimonio e inversiones, por servicios prestados o mediante una combinación de los anteriores.

Principales funciones, actividades y recursos de las API

Las agencias de promoción encuestadas realizan un espectro bastante amplio de funciones, incluidas tanto las funciones que se consideran primarias (análisis de oportunidades, imagen país, *marketing* focalizado, servicios al inversionista, y seguimiento y atención post-inversión) como las complementarias (mejora clima de negocios, asesoría a la autoridad, administración de incentivos, y mejora de la competitividad de las empresas locales) (véase el cuadro 13).

Las funciones que realizan las API de la región son similares a las que realizan sus pares de otras partes del mundo, si bien pudiera variar el esfuerzo y recursos destinado a cada una de ellas. Las funciones que se realizan con mayor frecuencia y a las que se destinan mayores recursos son en orden de importancia los servicios al inversionista (apoyo en la evaluación y selección de ubicación, trámites y procedimientos legales, etc.), *marketing* focalizado, análisis de oportunidades (bases de datos, análisis sectoriales, etc.), imagen país (publicidad u otras acciones de alcance general), y seguimiento y atención post-inversión (*after care*, resolución de problemas, etc.). Otras actividades como la mejora clima de negocios, asesoría a la autoridad, administración de incentivos y mejora de la competitividad de las empresas locales, son realizadas con menor frecuencia y por un menor número de agencias. Cabe destacar que la función de administración de incentivos se efectúa únicamente en lo que se refiere al apoyo a las empresas para postular a los beneficios que ofrece el país, ya que ninguna de las API encuestadas tiene el mandato para entregar algún tipo de incentivo. Esta labor que recae en otras instituciones, salvo en el caso de Chile, donde la CORFO maneja dos programas de atracción y promoción de inversiones en virtud de los cuales puede entregar incentivos focalizados a los inversionistas (ver sección B).

Se verificó la importancia asignada a las funciones anteriores comparando la frecuencia con que estas se realizan con los recursos humanos que se les asignan. Si bien se mantiene la misma

jerarquía entre funciones, la diferencia entre ellas es mayor. Los servicios al inversionista y los programas de *marketing*, obtienen los mayores recursos, en tanto el desarrollo y mejora de la competitividad de las empresas locales y la administración de incentivos aparecen como las funciones de menor relevancia.

Cuadro 13
FUNCIONES DE LAS API

FUNCIÓN	API que realizan la función		Frecuencia promedio con que se realiza cada función ^a	Distribución promedio de RR.HH. según función ^b (porcentaje)
	Número	Porcentaje		
Servicios al inversionista (apoyo en la evaluación y selección de ubicación, trámites y procedimientos legales, etc.)	15	100	4,6	20,0
Programas de <i>marketing</i> (misiones, ferias, reuniones, etc.)	15	100	4,2	16,7
Análisis de oportunidades (<i>business intelligence</i> , bases de datos, análisis sectoriales, etc.)	15	100	4,1	15,7
Imagen país (publicidad u otras acciones de alcance general)	15	100	3,9	12,5
Seguimiento y atención post-inversión (<i>after care</i> , resolución de problemas, etc.)	15	100	3,7	11,4
Diseño, asesoría a la autoridad y/o propuestas de políticas	15	100	3,6	8,5
Mejora de las condiciones locales de clima de negocios	14	93	3,5	8,3
Desarrollo y mejora de la competitividad de las empresas locales.	12	80	2,7	4,8
Administración de incentivos (evaluación, asignación y/o desembolso de incentivos)	7	47	1,4	2,2

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a API.

Nota: ^a. Escala: 5 muy alta, 4 alta, 3 media, 2 baja, 1 muy baja, 0 nula. Sobre un total de 14 respuestas

^b de 13 API que entregaron información al respecto.

En relación con las actividades de promoción propiamente tales, la recepción y atención de inversionistas es la actividad que realizan con mayor frecuencia y a la cual se destina una mayor proporción de los recursos de las organizaciones (véase el cuadro 13). Lo anterior es positivo en cuanto refleja que los potenciales inversionistas están efectuando visitas de evaluación a los distintos países. No obstante, también refleja que las agencias, en promedio, asumen mayormente una actitud receptiva por sobre una más proactiva en la atracción de inversiones. Las actividades de promoción en el exterior, tales como visitas a empresas, seminarios de promoción y participación en ferias o eventos, son realizadas con menor frecuencia y la asignación de recursos también es inferior. Las agencias debieran asumir un rol más proactivo y destinar esfuerzos y recursos al contacto con potenciales inversionistas para comunicarles los atributos y ventajas del país.

La orientación más receptiva o de trabajo al interior del país por sobre una orientación más proactiva y de trabajo de promoción en el exterior tiene por lo menos dos explicaciones complementarias entre sí: el monto del presupuesto y dotación de recursos humanos, y por otra, el nivel de desarrollo y aprendizaje institucional

Cuadro 14

PRINCIPALES ACTIVIDADES DE MARKETING Y APOYO AL INVERSIONISTA

ACTIVIDAD	API que realizan la actividad		Frecuencia promedio con que se realiza cada actividad ^a	Asignación promedio de recursos a cada actividad ^b
	Número	Porcentaje		
Recepción y atención de misiones de potenciales inversionistas	15	100	4,7	2,5
Generación de información y productos de promoción (folletos, documentos, etc.)	15	100	4,5	2,7
Administración de página WEB	15	100	4,2	2,2
Visitas a empresas y reuniones con ejecutivos en el exterior	15	100	3,8	2,3
Participación (exponiendo) en ferias en el exterior	15	100	3,8	1,9
Realización de misiones al exterior	11	73,3	3,4	1,8
Campañas de correo o <i>telemarketing</i>	13	86,7	2,9	1,6
Organización de eventos de promoción en el exterior (seminarios, desayunos, etc.)	13	86,7	2,8	1,8
Publicidad en medios de comunicación internacionales	11	73,3	1,7	1,0
Contratación de agencias de relaciones públicas en el exterior	6	40	0,8	0,8

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta a API.

a Escala: 5: muy alta, 4: alta, 3: media, 2: baja, 1: muy baja, 0: nula. Sobre un total de 15 respuestas.

b Escala: 3: alto, 2: medio, 1: bajo, 0: nulo. De 12 API que entregaron información al respecto.

Presupuesto y dotación de recursos humanos: La capacidad de acción de una agencia está determinada, entre otros factores, por el tamaño de su presupuesto y la dotación de recursos humanos. En general, tal como se puede observar en el cuadro 14, las agencias de la región, salvo excepciones, operan con presupuestos y una dotación de personal por debajo de los niveles recomendados, y para algunas de ellas es difícil pensar, dado los altos costos que involucra realizar actividades de promoción en el exterior, que estén operando por sobre los umbrales mínimos.

Las actividades de promoción en el exterior, tales como participación en ferias, organización de eventos, e incluso reuniones con empresas, son actividades relativamente caras en comparación con las que se realizan al interior del país, tales como la recepción de potenciales inversionistas o la administración de la página web. Por tanto, agencias con un presupuesto bajo o con una dotación de recursos humanos reducida tendrán una menor capacidad de ejecución de actividades de promoción en forma proactiva.

Por ejemplo, una campaña de imagen país, en general, considera la contratación de una agencia de relaciones públicas y avisos publicitarios en el exterior. Sólo una página de publicidad en una revista de negocios o economía de prestigio internacional puede costar entre US\$100 y US\$200 mil, sin considerar la continuidad que debe tener esta campaña para posicionar su mensaje, lo que implica varias publicaciones del aviso. De este modo, el presupuesto final puede superar ampliamente los presupuestos totales actuales de las agencias de la región. En el año 2002 El Salvador lanzó su campaña de imagen país (ver recuadro 1), y recientemente Colombia y Chile han concluido el diseño de la propia.

Recuadro 1
EL SALVADOR: CAMPAÑA DE IMAGEN PAÍS

Recientemente El salvador se embarcó en un esfuerzo para promocionar y posicionar los atributos del país como localización de inversiones extranjeras.

Después de doce años de guerra civil, que concluyó con los acuerdos de paz de 1992, El Salvador se embarcó en una serie de reformas para mejorar el clima de inversión y promover la inversión privada en el país. Se estabilizó el ambiente macroeconómico y se implementó un plan de privatizaciones que ayudó a poner a El Salvador en la mira de los inversionistas extranjeros, sin embargo, esto no era suficiente para asegurar los flujos futuros de IED.

En el año 2000 se crea PROESA, la agencia de promoción de inversiones de El Salvador, que depende directamente del Vicepresidente del país, quien es además el presidente de PROESA, lo que asegura los niveles de coordinación necesarios con las otras instituciones gubernamentales y da la señal de compromiso de las autoridades máximas del país hacia los inversionistas extranjeros. Desde el principio PROESA reconoció la importancia de las percepciones sobre el país de los potenciales inversionistas, que a pesar de los avances de EL Salvador en los últimos años, se mantenían negativas. Por estos motivos, PROESA contrata a dos empresas en Estados Unidos para que realicen un estudio de percepción, y posteriormente diseñen una campaña comunicacional y supervisen la estrategia, los avisos publicitarios y las relaciones públicas.

La investigación, realizada en 100 inversionistas, periodistas y analistas de Estados Unidos, Taiwán, Japón, y Corea (los principales países inversionistas en El Salvador), confirmó la imagen negativa que tenía el país debido a los eventos del pasado. Sin embargo, los actores encuestados rescataban la percepción de los salvadoreños como muy trabajadores y de una alta ética en el trabajo. Sobre la base de ese concepto se construyó la campaña "El Salvador Works". Además, se potenciaron los atributos de estabilidad macroeconómica, disponibilidad de mano de obra calificada y eficiente y la red de acuerdos de libre comercio, por sobre los de costos laborales.

La campaña, lanzada en Julio del 2002, estuvo dirigida a potenciales inversionistas de Estados Unidos en cinco sectores: agronegocios, centros de llamadas, electrónica, ensamblaje de manufacturas y textil y confección. La campaña consideró avisos publicitarios en revistas especializadas tales como Textile World, Apparel, Manufacturing Today, Latin Trade, Electronic Business, Food Processing, Food Manufacturing, Twin Plant News, Automotive Design & Production, Call Center y Bobbin. Otras actividades que consideró fueron correo directo, llamados telefónicos "en frío", ferias, presentaciones, reuniones, y otros. La campaña tuvo como costo US\$ 1,6 millones, para un periodo de dos años. Si bien PROESA estima que la campaña ayudó a asegurar inversiones por US\$ 230 millones en el mismo periodo, los resultados en término de cambio de percepción están por evaluarse.

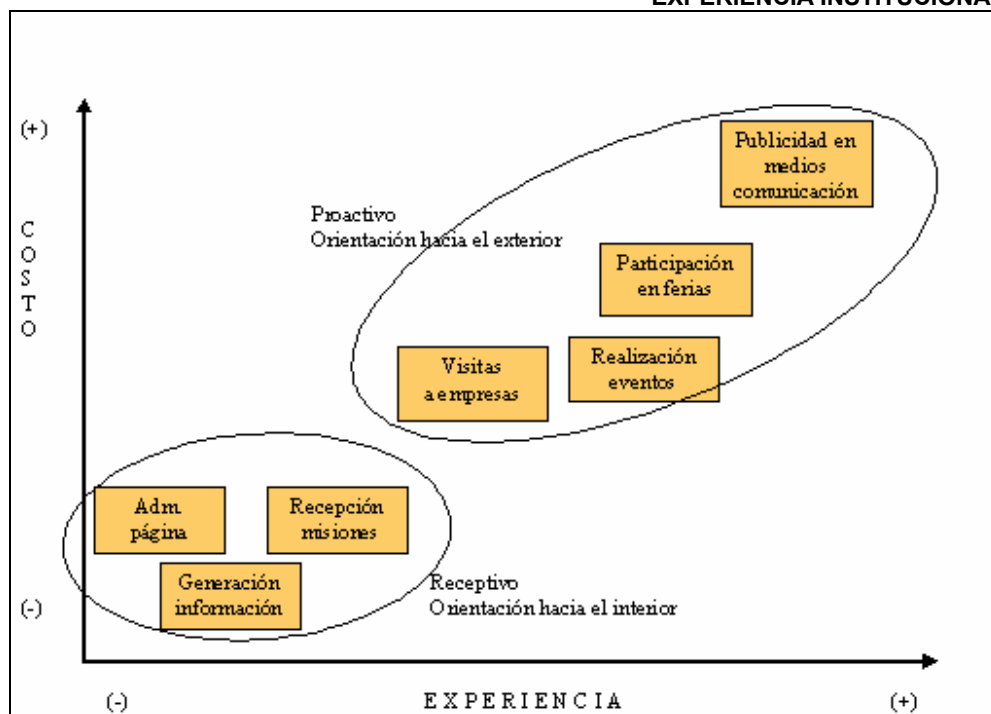
Fuente: Basado en (MIGA-FIAS, 2005)

Desarrollo y aprendizaje institucional: Tal como se mencionó anteriormente, la competencia activa entre países y la actividad de promoción y atracción de inversiones extranjeras es una actividad relativamente reciente en la región. Sería normal pensar que aquellas actividades que requieren un esfuerzo proactivo, son también las más complejas de ejecutar, ya que requieren conocimiento específico de los mercados externos, y por lo tanto, sean las actividades que realizan con mayor frecuencia aquellas agencias que tienen mayor experiencia y han avanzado en la curva de aprendizaje.

Lo anterior no significa necesariamente que exista una estrategia predefinida de aprendizaje y que primero una agencia deba completar la etapa receptiva y de orientación al interior del país, para luego pasar a una más proactiva y orientada al exterior. Por el contrario una agencia debiera orientarse desde sus inicios hacia el exterior, ya que allí es donde puede captar a sus "clientes". Las agencias deben crear su propia estrategia de aprendizaje y desarrollo institucional. Independiente de cual sea la estrategia seguida, será inevitable que parte importante de este aprendizaje se realice en la práctica del día a día.

Cuadro 15

ACTIVIDADES DE PROMOCION SELECCIONADAS (RELACION ENTRE ORIENTACIÓN, COSTO Y EXPERIENCIA INSTITUCIONAL)



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a API y webs institucionales..

Sin perjuicio de las conclusiones globales, existe un grupo de países, integrado por Chile, México, Costa Rica, Paraguay y San Vicente y las Granadinas que declaran priorizar y realizar actividades en forma muy frecuente en el exterior. En el caso de Chile, Costa Rica y México, los presupuestos de las API están entre los más altos de los países analizados. Además, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE) tiene una dotación total de 27 personas y más de 20 años de experiencia en promoción de inversiones. Por su parte, en el caso de México, la gerencia de promoción de inversiones del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) se apoya en la estructura del Banco lo que le permite tener acceso a una amplia red internacional. En Chile se inició un conjunto importante de programas de promoción de las inversiones, con apoyo de representantes en el exterior y la constitución de 12 agencias regionales a lo largo del país. Si al personal de CORFO dedicado a la promoción de inversiones (tanto local como extranjera y considerando a las agencias regionales) se suma el del CINVER se llega a 72 personas. En el otro extremo se encuentra Paraguay con el menor de los presupuestos y dotación de personal de las agencias analizadas. Si bien en este trabajo no se evaluó directamente la efectividad de las actividades que realizan las agencias, es difícil pensar, dado los altos costos que involucra realizar actividades de promoción en el exterior, que esta agencia está operando por sobre los umbrales mínimos.

Colombia y Ecuador son los dos países con que registran la menor orientación hacia el exterior. Ambos han priorizado las actividades internas y receptivas, tales como los servicios al inversionista, promoción vía página web o la generación de información, por sobre las actividades proactivas y realizadas en el exterior.

Cuadro 16

CARACTERIZACIÓN DE LAS API SEGÚN LA PROACTIVIDAD RELATIVA DE SUS ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y PRESUPUESTO

		Proactividad de las actividades de promoción ^a										
		Posición relativa de las API										
		Menor Proactividad					Mayor Proactividad					
		5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Presupuesto	Más de 2 millones de dólares	○ Perú (177) ^b ○ El Salvador (29) ○ Chile(32) ^c ○ México (20) ^d										
	1 a 2 millones de dólares	○ Costa Rica (27) ○ Guatemala (10)										
	500 mil a 1 millón de dólares	○ Colombia (14) ○ Uruguay (6) Venezuela(17)										
	Menos de 500 mil dólares	St. Lucia (19) ○ Ecuador (5) ○ Jamaica (6) Panamá (11) ○ San Vicente y las Granadinas (9) ○ Paraguay (3)										

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta a API.

() Indica el número de empleados total que se dedican a la promoción de la IED.

a) Para comparar el nivel de proactividad se consideró la frecuencia con que las API declararon realizar actividades de promoción en el exterior. La matriz presenta posiciones relativas.

b) Aproximadamente el 80% de los recursos financieros y humanos están dedicados a la administración del proceso de concesiones públicas.

c) Estimación de personal y presupuesto CINVER y de las oficinas centrales y regionales y representantes en el exterior de CORFO que se dedican a la promoción de inversiones (local o extranjera). Si se considera la promoción de inversiones nacionales. El total sería de 72 personas.

d) Sólo considera la oficina central. Bancomext tiene 80 personas en sus 31 oficinas en el exterior, entre cuyas funciones está la de promover inversiones.

Beneficios de las actividades de promoción

La percepción que tienen las agencias sobre las actividades que les han reportado mayores beneficios para atraer inversionistas es variada (véase el cuadro 17).⁶ CINDE de Costa Rica, por ejemplo, otorga mucha importancia a los servicios post-inversión (*after-care*), ya que son una fuente de re-inversión y también de información sobre otras empresas que cuentan con planes de inversión. Así también, el proceso de promoción se facilita cuando hay empresas satisfechas dispuestas a comunicar su positiva experiencia. Por otra parte, la experiencia de años de participación en ferias y *trade-shows* ha generado el conocimiento para sacar el mayor provecho de estas actividades, y por lo tanto trabajar en forma más agresiva y focalizada en estos eventos.

Por su parte, CINVER de Chile, ha realizado un esfuerzo importante para recopilar, generar, y luego difundir información sobre el país que sea relevante para los inversionistas extranjeros. El esfuerzo más proactivo de Chile en promoción de inversiones es reciente (año 2000) por lo que se partió por elaborar la oferta del país y plasmar esa información en distintos medios (folletos, documentos, sitio web, etc.). Así también, se comenzó a promocionar el país en el exterior,

⁶ Existe poca información sobre la efectividad del trabajo de las API. Un estudio reciente (Morisset, 2003) trató de medir el impacto o relación de causalidad entre el esfuerzo de promoción realizado por las API y los flujos de inversión extranjera, encontrando una relación positiva entre ambos. Sin embargo, también concluye que la efectividad de las agencias depende del ambiente del país en el cual operan, es decir, la efectividad de una agencia de un país con un clima de inversión pobre será menor que cuando pertenece a un país cuyo ambiente es más favorable a los inversionistas.

organizando eventos de difusión (seminarios, talleres, etc.) con la participación de empresarios locales.

COINVERTIR de Colombia, asumió una orientación más hacia el interior del país (que pudiera cambiar ahora que forma parte de PROEXPORT), evaluando que la preparación de material promocional, la facilitación de la inversión y el mejoramiento del clima de inversión interno es lo que les ha reportado mayores beneficios para atraer inversión extranjera directa.

Cuadro 17

COSTA RICA, CHILE Y COLOMBIA: TRES PRINCIPALES ACTIVIDADES O FUNCIONES QUE LES HAN REPORTADO MAYORES BENEFICIOS PARA ATRAER IED

Costa Rica (CINDE)	
1.	Servicios posteriores a la inversión o <i>aftercare</i> : debido a los proyectos de expansión de las empresas instaladas y de las relaciones que estas generan
2.	Participación en ferias
3.	Visita a empresas en el exterior
Chile (CINVER)	
1.	Generación, recopilación y difusión de información clara concisa y precisa, en inglés, que se plasma principalmente en publicaciones, folletos, documentos y sitio web
2.	Organización de eventos dentro y fuera del país con la participación de empresarios locales, seminarios, conferencias.
3.	Recepción y atención de misiones de potenciales inversionistas.
Colombia (COINVERTIR-PROEXPORT)	
1.	Preparación de material promocional
2.	Facilitación de la inversión
3.	Clima de inversión

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta a API

Oficinas de promoción de inversiones en el exterior

La presencia permanente y cercana a los potenciales inversionistas, a través de oficinas o de representaciones en el exterior, facilita enormemente las actividades de promoción. Sin embargo, el mantener una oficina en el exterior, en especial en los países desarrollados, es también una actividad de alto costo. Por esta razón son pocos los países que mantienen oficinas dedicadas exclusivamente a las labores de promoción de inversiones.

Entre los países analizados, sólo Costa Rica, Santa Lucía y Chile han implementado un modelo de oficinas o representantes con exclusividad en la promoción de inversiones. CINDE de Costa Rica tiene una oficina propia (Nueva York) dedicada exclusivamente a la atracción de inversiones. Santa Lucía estableció un modelo que denomina oficinas virtuales, con una sola persona en Nueva York y otra en Florida (Estados Unidos), cuya principal función es realizar reuniones “cara a cara” con potenciales inversionistas. Chile posee la red más amplia y a través de CORFO ha implementado un modelo basado en representaciones (contratos con empresas que asumen la función de promoción). Este país cuenta con representaciones en España (Barcelona), Suecia (Estocolmo) y Estados Unidos (Boston) y está evaluando establecer otras en Italia y Alemania. Tanto Chile como Costa Rica mantuvieron oficinas en Silicon Valley, Estados Unidos, pero ninguna de ellas está operando.

En el resto de los países, seis de las agencias tienen oficinas en que se comparten la labor de promoción de inversiones con otra función (promoción comercial o de exportaciones), siendo esta última la principal. Tal es que el caso de las agencias de Ecuador, México, Colombia, Paraguay, Guatemala y Jamaica, cuya principal función es la promoción de exportaciones. La red de oficinas más amplia es la de Bancomext de México con 31 oficinas, ocho de las cuales se encuentran en Estados Unidos.

En Guatemala se creó el Programa de Agregados Comerciales (PACIT), con el objetivo de “promover las exportaciones, la inversión y la apertura comercial, ofreciendo servicios de apoyo a las actividades de mercadeo internacional de los empresarios guatemaltecos”. Este programa “nace de la unificación de esfuerzos, tanto del sector público, como del sector privado, para poder brindar acceso a las empresas exportadoras a los servicios de una Red de Oficinas Comerciales en el exterior”. Está integrado por cinco ministerios, un banco, y nueve asociaciones empresariales.

El resto de las API no tienen ni oficinas ni representaciones en el exterior.

Todos los países trabajan de alguna forma coordinados con las embajadas o representaciones diplomáticas. En algunos casos se establecen convenios o programas de capacitación específicos para que asuman la función de promoción de inversiones.

Oficinas subnacionales

El arreglo institucional en el cual se insertan estos organismos es muy variado. En algunos casos las agencias subnacionales dependen de la agencia central y en otros casos, son los propios estados o provincias los que crean agencias o constituyen equipos para facilitar y apoyar la inversión. En los casos estudiados se observa que cuando no existe dependencia jerárquica entre las oficinas subnacionales y la agencia nacional la coordinación entre estas es escasa.

CORPEI de Ecuador (3 oficinas), BANCOMEXT de México (26 oficinas), aunque en ambos casos su función principal no es la promoción de inversiones, PROINVERSION de Perú (2 oficinas)⁷ y JAMPRO de Jamaica (1 oficina), tienen oficinas que dependen directamente de la agencia central.

En otros casos, son los propios estados o provincias los que crean agencias o constituyen equipos para facilitar y apoyar la inversión. Pudiera pensarse que esto es más común en países más extensos y de organización federal como México. Este argumento se vería reforzado con los casos de Guatemala, Costa Rica y Santa Lucía que no reportan oficinas a nivel regional. Sin embargo, países como Uruguay, Paraguay y Chile informaron de la existencia de oficinas de promoción a nivel regional.

Los casos de Paraguay y Chile son interesantes ya que las agencias de ambos países han implementado convenios con los gobiernos regionales. ProParaguay firmó un convenio de cooperación y asistencia en materia de promoción a las exportaciones e inversiones con el Consejo de Gobernaciones (que tiene 17 miembros). En Chile, el Programa de Atracción de Inversiones Regionales (TodoChile) de CORFO se constituyó bajo un convenio entre esta institución y los 13 gobiernos regionales, lo que permitió constituir equipos de promoción de inversiones en cada una de las regiones del país. Las oficinas dependen de CORFO, pero el financiamiento es compartido con los gobiernos regionales.

Colombia, Uruguay y Venezuela reportan la existencia de oficinas subnacionales autónomas, dependientes de las regiones o estados, y en los dos últimos casos con baja coordinación con el nivel nacional.

En resumen, las API estudiadas presentan una variedad amplia de arreglos institucionales, tanto en su constitución legal y dependencia administrativa, como en sus formas de financiamiento. Se observa que las funciones y actividades que declaran realizar corresponden a las que en general ejecutan este tipo de instituciones en otras partes del mundo, sin embargo, en promedio, presentan una orientación más receptiva o de trabajo al interior del país por sobre una orientación más proactiva y de trabajo de promoción en el exterior. Por ejemplo, son muy pocos los países que tienen oficinas en el exterior dedicadas sólo a la promoción de inversiones. Por otra parte, la

⁷ Adicionalmente, producto de la ley de promoción descentralizada, cada una de las 24 regiones del Perú formarán en el corto plazo su propia agencia de promoción.

institucionalidad de promoción de inversiones es relativamente joven y aún está en proceso de consolidación, por lo que aún falta aprendizaje institucional. Si a eso se le suma que la asignación de recursos en general es baja, se puede estimar que la capacidad de ejecución en forma eficiente y efectiva está comprometida.

B. Incentivos.

Principales incentivos

Los incentivos que utilizan los países estudiados para atraer IED están disponibles para los inversionistas nacionales y extranjeros, si bien, en general son estos últimos los que hacen mayor uso de ellos. En la mayoría de los países estudiados el incentivo principal⁸ es de tipo fiscal, asociado a la instalación de empresas en zonas francas y considera exenciones del 100% al impuesto corporativo por distintos periodos. Este tipo de incentivos principalmente apunta a fomentar la atracción de inversiones de empresas que buscan eficiencia y están orientadas a la exportación (véase el cuadro 18).

Cuadro 18
PRINCIPALES INCENTIVOS PARA LA ATRACCION DE IED

Tipo de Incentivo	Número de países para los cuales es el principal incentivo
Régimen de Zonas Francas (incluyen exenciones del impuesto a la renta)	6
Exenciones tributarias (impuestos corporativos)	5
Ley de Maquila	1
Grants (focalizados)	1
Otros	2

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta a API.

Como principal incentivo a las inversiones, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Guatemala poseen regímenes de zonas francas que permiten el libre paso de bienes, sin impuestos a la importación y exportación, sumados a una serie de beneficios tributarios adicionales, que en general considera rebajas o exenciones a los impuestos corporativos y remesas de utilidades de hasta un 100%. (Véase Cuadro 18). Si bien, Uruguay también posee una ley de Zonas Francas (que considera exenciones tributarias a la renta), UruguayXXI evalúa que el mecanismo que ha reportado mayores beneficios es el de “Admisión Temporal” de bienes.

⁸ Para poder comparar, se presentan en forma simplificada sólo los incentivos que según los informantes han sido los más importantes para la atracción de IED. El conjunto de incentivos que maneja cada país es más amplio y por lo tanto más complejo de comparar, por lo que queda fuera del alcance de este estudio.

INCENTIVOS DE ZONAS FRANCAS (PAISES SELECCIONADOS)

Colombia	<p>Usuarios Industriales, exonerados 100% del impuesto sobre la renta de los ingresos provenientes del exterior.</p> <p>Operadores de ZF, exonerados 100% del impuesto sobre la renta.</p> <p>Exención del impuesto a las remesas y a la repatriación de capitales.</p> <p>Exoneración de los impuestos arancelarios a bienes importados destinados a la producción, mientras los bienes permanezcan en la zona franca.</p> <p>Acceso a cualquier tipo de crédito existente, etc.</p> <p>Libertad cambiaria de posesión y negociación de divisas y apertura de cuentas en moneda extranjera en bancos nacionales o foráneos.</p> <p>Exención total de impuestos sobre repartición de utilidades.</p>
Costa Rica	<p>Exención de impuestos importación de materias primas, incluidos combustibles (100%)</p> <p>Exención de impuestos supeditada a la importación de maquinaria y equipos (100%)</p> <p>Exención de impuesto sobre la renta (100% por 8 años, 50% siguientes 4 años, plazos se extienden a 12 y 6 años en zonas de menor desarrollo)</p> <p>Exoneración a repatriación de ganancias (100%)</p> <p>Exención de impuesto de ventas o al valor agregado (100%)</p> <p>Exención de impuestos sobre los activos (100% por 10 años)</p> <p>Exención de impuestos municipales y otras tasas (100% por 10 años)</p> <p>Límites a ventas locales (pagando los impuestos que correspondan) (Hasta 25% en manufacturas; para 50% para servicios)</p> <p>No hay restricciones al manejo de divisas</p> <p>No hay requerimientos de compras locales</p>
Ecuador	<p>100 % de exención en los impuestos de importación y exportación en todos los bienes autorizados</p> <p>100 % exención en los impuestos sobre las utilidades por 20 años, con posibilidad de obtener una extensión del plazo</p> <p>100 % de exención en los impuestos de exportación, ventas locales, así como repatriación de utilidades por 20 años, con posibilidad de obtener una extensión del plazo</p> <p>100 % exención en los impuestos municipales y de capital por 20 años, con posibilidad de obtener una extensión del plazo</p> <p>No hay restricciones para la repatriación de utilidades o el manejo de divisas</p> <p>Régimen Aduanero Especial</p> <p>Posibilidad de vender los productos a otras empresas dentro de la Zona Franca</p> <p>100 % exención en las tarifas operacionales por el uso de una marca registrada por 20 años, con posibilidad de obtener una extensión del plazo</p> <p>La fuerza laboral puede ser contratada por medio de regimenes temporales, permitiendo así el contratarlos y despedirlos con un costo relativamente nulo</p> <p>Los salarios de los trabajadores en la Zona Franca debe ser 10% superior al mínimo legal del sector.</p> <p>1% del capital de trabajo debe ser pagado al Comité de Zonas Francas</p>
El Salvador	<p>100% exención en importaciones de materias primas, componentes y bienes de capital</p> <p>100% exención impuesto a la renta</p> <p>No hay impuestos a las exportaciones y a la repatriación de utilidades</p> <p>100% exención impuestos a las ventas</p> <p>Ventas en el mercado local negociable</p> <p>Libre convertibilidad de moneda extranjera</p> <p>No hay restricciones a la repatriación de capitales ni impuestos a la repatriación de utilidades</p> <p>Devolución de un 6% del valor FOB para exportaciones fuera de América Central</p> <p>No hay impuestos sobre las propiedades inmobiliarias</p>

Cuadro 19 (conclusión)

Guatemala	100% de exención en impuestos a la importación, y cargos aplicables a maquinaria, equipamiento, materias primas y otros. 100% de exención, por 10 años, en el impuesto sobre la renta (ISR). 100% de exención en el impuesto al valor agregado (IVA) (dentro de zonas francas y/o reembolso de pagos, en el caso de <i>drawbacks</i>) 100% de exención en el impuesto único sobre inmuebles (ISUI), para las empresas que administran zonas francas. Está permitido vender hasta un 20% en el mercado doméstico. Libre disponibilidad y manejo de moneda extranjera
-----------	---

Fuente: Elaboración propia en base a información de ProExport-Colombia, CINDE-Costa Rica, CORPEI-Ecuador, PROESA-El Salvador e InvestinGuatemala.

Paraguay promueve la inversión orientada a la exportación, apoyándose en una ley de “maquila”, que regula “el establecimiento de actividades comerciales nacionales y extranjeras que producen para exportar por medio de un régimen de subcontratación, incorporando mano de obra y materias primas locales”. Las empresas que se acogen a este esquema están sujetas a un tributo único de un 1% que grava el contrato de maquila y las actividades relacionadas. Dado que el objetivo es la exportación, existe un límite de un 10% para distribuir los bienes que se producen en el mercado local.

En Jamaica, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Venezuela el principal incentivo es tributario, y cuyo monto de rebaja o exención (principalmente al impuesto corporativo) depende de los sectores a apoyar.⁹ Por ejemplo, el principal incentivo para los inversionistas en Santa Lucía es una exención tributaria sobre el impuesto corporativo de hasta 15 años. El número de años a ser eximido dependerá de la contribución que haga la empresa a la economía nacional, medida como el valor agregado local. También actúan como criterio relevante el monto del capital invertido y la orientación exportadora de las inversiones. Este beneficio está disponible para las inversiones en los sectores productivos de la economía, y se da especial consideración a las empresas exportadoras de manufacturas. En Venezuela, en la Ley de Impuesto Sobre la Renta (LISLR) los incentivos a la inversión toman la forma de descuentos tributarios de un porcentaje del monto de las nuevas inversiones. Las inversiones en los sectores industriales y agroindustriales, construcción, electricidad, telecomunicaciones, ciencia y tecnología, acceden a una rebaja del 10% del monto invertido. Las del sector turismo a un 75%, las del sector agrícola, pecuario, pesquero o piscícola un 80%, y las inversiones en hidrocarburos y sectores conexos un 8%. Adicionalmente, el Presidente de la República podrá exonerar total o parcialmente del impuesto establecido en la LISLR “los enriquecimientos obtenidos por sectores que se consideren de particular importancia para el desarrollo económico nacional o que generen mayor capacidad de empleo (...) o que se establezcan en determinadas regiones del país”. En el caso de este país, no se hace referencia fomentar las inversiones orientadas a la exportación.

Los casos de México, Chile y Perú son particulares por distintas razones. A diferencia del resto de los países, México no presenta exenciones o rebajas tributarias al impuesto a la renta. Las inversiones en este país se promueven por dos vías. Existe una ley nacional para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora que “permite importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en la transformación, elaboración o reparación de mercancías destinadas a la exportación, sin cubrir el pago del impuesto general de importación, del impuesto al valor agregado, y de las cuotas compensatorias en su caso”. Este mecanismo no presenta incentivos especiales, sino que permite, al igual que regímenes similares en otros países, el ingreso temporal de bienes sin el recargo de los impuestos asociados a ese movimiento.¹⁰ Los principales incentivos en el caso de

⁹ En Jamaica y Venezuela también existen zonas francas.

¹⁰ El gran éxito alcanzado por la industria maquiladora en México se debe principalmente a las ventajas de costo en relación con Estados Unidos, y al interés y el tratamiento especial que este país le ha dado al establecimiento e importaciones de esta industria.

México son ofrecidos por los Estados y los Municipios. Estos actúan con autonomía para promover su región y negociar condiciones especiales con los inversionistas. En general, estos incentivos pueden considerar la exención o rebaja de algunos impuestos locales, la provisión de infraestructura de acceso, la entrega o rebaja en el precio de terrenos, y la rebaja en el precio de servicios básicos (Véase cuadro 20 para una comparación de 4 estados y el anexo 4 para el detalle de un estado en particular).

Cuadro 20

PRINCIPALES INCENTIVOS A LA INVERSIÓN (ESTADOS DE MEXICO SELECCIONADOS)

<p style="text-align: center;">TABASCO</p> <p>El Gobierno provee apoyo directo a los inversionistas. Disponibilidad de terrenos y propiedades pertenecientes al Estado para venta o arriendo. Apoyo con subsidios a la capacitación (3 meses de salario). Provisión de servicios públicos: agua, alcantarillado, pavimentación.</p>	<p style="text-align: center;">NUEVO LEON</p> <p>Reducción o exención de impuestos a la nomina (salarios) y otros impuestos. Tarifas preferenciales en los pagos de Registro Público. Entrenamiento de personal y subsidios para los trabajadores. Precios reducidos en propiedades localizadas fuera del área metropolitana de Monterrey Guía par la formación de empresas y ventana única para procedimientos.</p>
<p style="text-align: center;">JALISCO</p> <p>Se provee subsidios provenientes del presupuesto del Estado que pueden ser utilizados en: Entrenamiento de personal (incluido materiales, infraestructura, viajes hacia el exterior y traída de instructores). Infraestructura básica (incluido costos de instalación eléctrica, drenaje y vías de acceso). Protección ambiental (incluido plantas de tratamiento de aguas). Compra de terrenos (en el caso que el proyecto se instale fuera del área metropolitana de Guadalajara y donde la creación de empleo sea de vital importancia).</p>	<p style="text-align: center;">GUANAJUATO</p> <p>Subsidios para el entrenamiento de personal. Apoyo en el reclutamiento, selección y contratación de personal. Ventanilla única de procedimientos Exención de impuestos a la transferencia de propiedad. Guanajuato no aplica el impuesto del 2% sobre la nómina (salarios).</p>

Fuente: Elaboración en base a información de InvestinMexico – BancoMext (<http://www.investinmexico.com.mx>)

Chile presenta un esquema mixto, basado en rebajas tributarias e incentivos financieros, para promover inversiones focalizadas.¹¹ El país no dispone de un mecanismo generalizado de exenciones tributarias para atraer IED (lo que ha sido fuente discusión entre las autoridades, académicos y empresarios) y ha optado por seguir una estrategia basada en la promoción de sus ventajas estructurales. Sin embargo, posee algunos mecanismos de exenciones, rebajas tributarias, e incentivos financieros a nuevas inversiones, los cuales tienen como objetivo promover el desarrollo de zonas geográficas aisladas o económicamente deprimidas, y para sectores específicos en dichas zonas. Además, el gobierno está impulsando el desarrollo de un programa para atraer inversiones intensivas en el uso o generación de tecnología que considera incentivos financieros no reembolsables para el financiamiento conjunto de activos fijos, arriendos de largo plazo y formación de recursos humanos, para este tipo de proyectos. Perú presenta una situación y una aproximación similar a la de Chile, ya que posee incentivos fiscales sólo para dos sectores, la agroindustria y la acuicultura, y aplica regímenes de zonas francas que no se han transformado en un incentivo relevante para atraer IED.

¹¹ Chile posee dos zonas francas, pero estas no están orientadas a la producción de bienes para la exportación, sino por el contrario, su principal función ha sido el almacenamiento de bienes importados para su posterior distribución en el mercado interno o la reexportación.

Asignación, alcance y utilidad de los incentivos

En general, la asignación de los incentivos es de tipo automática, es decir, las empresas se hacen acreedoras de los incentivos disponibles en la medida en que los proyectos de inversión cumplan con los requisitos preestablecidos (para lo cual deben presentar una postulación).

En casos particulares, el sistema de asignación es por evaluación caso a caso y el subsidio se determina en función de los méritos e impactos esperados del proyecto. Es posible observar dos formas de administrar la asignación de dichos incentivos: una en que el mecanismo de subsidio está reglamentado e institucionalizado, con criterios establecidos e información clara y transparente, y procesos de evaluación formalizados, y otra en que no está institucionalizado ni reglamentado, y en que la asignación de incentivos es parte de un proceso de negociación individual, donde a priori no están establecidas las condiciones del incentivo. Los incentivos del Programa de Atracción de Inversiones en Alta Tecnología de Chile, y el mecanismo de exenciones tributarias de Santa Lucía son ejemplos de la primera categoría. La segunda es más común en los países donde los estados o municipios tiene autonomía para ofrecer “paquetes de incentivos” armados específicamente para alguna empresa.

Por otra parte, los incentivos pueden ser de alcance general (como es el caso de las nuevas inversiones apoyadas en las zonas francas) o focalizados en un sector particular o entregados para cumplir con un objetivo específico (como por ejemplo los subsidios a la formación de recursos humanos del Programa de Alta Tecnología de Chile). En general tiende a haber una coincidencia entre los incentivos generales y los de asignación automática, y entre los focalizados y los de asignación caso a caso.

Una de las preguntas que deben resolver los países es qué tipo de incentivos, si es que su estrategia de atracción de inversiones los considera, son los más funcionales a los objetivos que se desean lograr. En la medida que estos objetivos apunten a atraer inversión más sofisticada, como por ejemplo en investigación y desarrollo, en la experiencia internacional se observa que los incentivos son también más focalizados.

Los incentivos no necesariamente toman la forma de subsidios financieros y estandarizados como los ejemplos anteriores. También se dan casos en que los países toman medidas, que sin ser iniciativas que favorezcan a una sola empresa, ni tan amplias como para ser calificadas de políticas generales, permiten mejorar condiciones específicas del país y acortar la brecha entre la oferta de este y los requerimientos de los inversionistas extranjeros. Por ejemplo, Costa Rica y El Salvador han instaurado programas de capacitación específicos para satisfacer las crecientes demanda de personal calificado (técnicos bilingües) en los sectores de servicios internacionales, y Chile elaboró un registro de personas con dominio de inglés para facilitar los procesos de reclutamiento de las empresas que necesitan personal bilingüe. El análisis de este tipo de iniciativas quedó fuera del alcance de la investigación.

Algunas de las preguntas que suelen surgir son si los incentivos realmente influyeron en la toma de decisiones de los inversionistas o si se entregaron más incentivos de lo que la empresa necesitaba. Ninguno de los países encuestados entregó información sobre evaluaciones ex post que midieran el impacto en el país de los proyectos que recibieron subsidios.

En general, algunos países sólo disponen de información sobre el número de proyectos y de empleo y del monto de las exportaciones. El análisis de la efectiva necesidad de los incentivos y de los beneficios para el país de los resultados de las inversiones que utilizaron dichos incentivos, son tareas complejas, pero importantes de realizar para garantizar los mejores resultados dentro de las limitaciones que plantan los escasos recursos de los países de la región. A este respecto, la información disponible indica que Chile estaría más avanzado en esta materia. Su modelo de evaluación ex - ante, basado en el que utiliza Irlanda, considera en forma explícita un factor de

ajuste que considera la probabilidad de que el incentivo (aporte directo no reembolsable) haya sido redundante.

En resumen, los países de la región utilizan incentivos para mejorar su oferta frente a los potenciales inversionistas. Estos son principalmente de alcance general, y toman la forma de rebajas tributarias asociadas a zonas francas. Si bien la situación ideal es que la competencia entre países se dé sin el uso de incentivos, sino sólo en base a sus ventajas estructurales, si un país ha decidido ofrecer incentivos, la sugerencia es que revisen sus esquemas actuales en función del tipo de inversión que desean atraer. En la medida que aumenta la competencia por inversión de mayor calidad, los esquemas de incentivos también se hacen más complejos y dirigidos. Por este motivo, los países que deseen atraer este tipo de inversión debieran avanzar hacia mecanismos más focalizados, manteniendo siempre el resguardo de que los beneficios sociales de la inversión sean mayores que los costos asociados a los incentivos.

C. Focalización o *targeting*.

Para este estudio se definieron cinco formas en las cuales las API pueden focalizar su trabajo de promoción: según el sector o la industria, la función o actividad específica, el tipo de proyecto, el tipo de empresa¹², y el país o zona geográfica. En el cuadro 21 se presentan algunos ejemplos para ilustrar los conceptos definidos. En general, los países no han definido focos según tipo empresas (más allá de que pertenezcan a los sectores objetivos), por lo que no se considerará en el análisis posterior.

Cuadro 21
TIPOS Y EJEMPLOS DE FOCALIZACIÓN

Estrategia de Focalización	Ejemplos
Por sector	Tecnologías de la información, automotriz, biotecnología, agroindustria, turismo, etc.
Por función	Manufactura, logística, comercial, investigación y desarrollo, <i>back-office</i> , etc.
Por tipo de proyecto	Alto monto de inversión, generador de empleo, intensivo en tecnología, exportador, etc.
Por tipo de empresa	Fortune 500, marca destacada, empresas exitosas, etc.
Por zona geográfica	América Latina, países vecinos, Estados Unidos, Asia, Japón, Europa

Fuente: Elaboración propia.

Los países de la región, salvo excepciones, presentan un grado de focalización relativamente bajo, concentrándose en sectores amplios como el turismo y la agroindustria, o en la definición de múltiples objetivos para los proyectos.

¹² En general, las respuestas a la encuesta indicaron que los países no han definido focos según tipo empresas (más allá de que pertenezcan a los sectores objetivos), por lo que no se considerará en el análisis posterior.

Focalización sectorial y funcional

Desde el punto de vista sectorial y en términos agregados los principales focos para la atracción de inversiones en los países de la región son industrias tradicionales: el sector turismo y la agroindustria, con la preferencia de catorce de los quince países (véase cuadro 22).

Las tecnologías de información y comunicaciones, incluido el desarrollo de software, ocupan la tercera preferencia y los servicios habilitados por estas tecnologías (centros de llamadas, servicios compartidos, servicios de administración o *back-office*, subcontratación de procesos de negocios o *business process outsourcing (BPO)*, etc.) el cuarto lugar. De esta manera, concientes de la oportunidad que presenta el rápido crecimiento de estos sectores y funciones, los países pretenden atraer inversiones de empresas que buscan trasladar sus operaciones a localidades que les permitan ahorrar costos. A nivel mundial, UNCTAD (2004) estima que dentro de los servicios extraterritoriales (*offshore*), los de mayor crecimiento serán los habilitados por las tecnologías de información y comunicaciones. Se estima que las exportaciones de este tipo de servicios crecerán desde mil millones de dólares en el año 2002 a veinticuatro mil millones en el año 2007.

En el quinto lugar de las preferencias se encuentra la logística. Seis de los países encuestados desean atraer inversiones orientadas a potenciar la distribución de productos a nivel regional. El resto de las preferencias son más bien específicas a cada país, las cuales además presentan distintos grados de focalización.

Cuadro 22
FOCALIZACIÓN DE LOS PAÍSES: CINCO PRINCIPALES SECTORES O FUNCIONES

Sector o Función	Respuestas positivas	
	Número de países	Porcentaje
Tradicionales		
Turismo/infraestructura hotelera	14	93
Agroindustria / alimentos procesados	14	93
Modernos		
TIC/Desarrollo software	10	67
Servicios habilitados por las tecnologías de información y comunicaciones (centros de contacto, servicios compartidos, <i>back office</i> , <i>BPO</i>)	8	53
Logística	6	40

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a API.

Costa Rica es el país que presenta el mayor grado de focalización sectorial en la atracción de inversiones extranjeras, centrando sus esfuerzos en los servicios (centros de contactos, servicios compartidos y, diseño, ingeniería y desarrollo de software), y la manufactura de electrónica y de dispositivos médicos. El cuarto sector que CINDE ha decidido promover próximamente es el turismo. La elección de estos sectores se realizó en base a “ventajas competitivas reveladas”, que se generaron a partir de las empresas que fueron invirtiendo en dichos sectores. Por ejemplo, cuando Intel se instaló en el sector electrónica, Abbot en dispositivos médicos y Procter & Gamble en servicios compartidos, reveló que el país tenía ventajas que otras empresas podrían aprovechar y por lo tanto había que promoverlas. Además, como se verá más adelante, Costa Rica es el país que presenta el mayor grado de focalización geográfica, siendo Estados Unidos el país que concentra sus actividades de promoción y donde además se ubica la única oficina de CINDE en el exterior.

Santa Lucía, Venezuela y Colombia siguen a Costa Rica en la escala de focalización. En el caso de Santa Lucía, junto con promover los cuatro principales sectores antes mencionados, también procura atraer inversiones en la industria del entretenimiento. Además tiene una focalización bastante acotada a nivel de países, siendo Estados Unidos, India y el Caribe sus principales objetivos. A juicio de NDC, el trabajo más focalizado está dando resultados ya que se han materializado un conjunto de proyectos relevantes, lo cual no habría ocurrido de haberse utilizado una aproximación más general.

Venezuela, por su parte, está trabajando por atraer inversiones además en los sectores petroquímicos y en la minería-siderurgia. Si bien CONAPRI ya tiene casi 15 años de operación, los esfuerzos para focalizar la promoción de inversiones son recientes. En sus inicios la actividad de CONAPRI estaba fuertemente orientada a promover al país en su conjunto el exterior. Recién a partir del año 2003 comenzó un trabajo más focalizado y fue quedando atrás la estrategia anterior. A juicio de CONAPRI, la focalización ha sido el principal elemento de éxito en la política de atracción de IED. Colombia, también está en proceso de pasar de una actitud pasiva a una más proactiva, y está trabajando con consultores internacionales para identificar empresas objetivo por industria y por país.

Paraguay muestra también un grado de focalización interesante ya que considera tres sectores específicos (además de los tres principales) que son el cárnico, el algodón y el textil y confecciones. Por otra parte, junto con Chile y Panamá, son los únicos países que desean atraer IED en investigación y desarrollo.

Ecuador, Uruguay y Perú han centrado parte de sus esfuerzos para atraer inversiones en el sector de recursos naturales. Para CORPEI-Ecuador, al igual que en el caso de Venezuela, la identificación de sectores prioritarios ha sido uno de los principales elementos de éxito de la política de atracción de IED. Para ello Ecuador contó con el apoyo de UNCTAD a través de una asesoría realizada el año 2000. Este trabajo identificó que basándose en ventajas no explotadas en Ecuador, en particular, la rica dotación de recursos naturales (biodiversidad, pesca, acuicultura, petróleo y minería), así como un clima ideal para la agricultura tropical, existía una brecha entre la IED materializada y el potencial del país (véase anexo 4). Uruguay, por su parte, identificó algunas industrias basadas en recursos naturales a los cuales desea darles mayor valor agregado. Es así como promueve inversiones en la industria del caucho, la celulosa y la metalurgia. Perú ha definido a la agroindustria, acuicultura y forestal entre sus prioridades, considerando sus ventajas comparativas. Sin embargo, sobre el 80% del esfuerzo de promoción que realiza ProInversión se concentra en proyectos relacionados con la dotación de infraestructura a través de concesiones a privados que, a diferencia de los otros sectores, están dirigidos a cubrir carencias al interior del país. Jamaica, por su parte, complementa su cartera con la búsqueda de proyectos en el sector minero.

El Salvador también se focaliza en los cuatro principales sectores mencionados en el cuadro 22, pero adicionalmente ha definido ciertos sectores objetivo en manufactura, tales como electrónica, textil y confección, y autopartes. San Vicente y las Granadinas complementa su cartera con la búsqueda de proyectos en la manufactura liviana, la industria filmica y los servicios financieros internacionales. Y Panamá se ha propuesto fortalecer su presencia en el Canal atrayendo inversiones en servicios de logística, transporte y comercio.

Chile presenta un escenario mixto, producto del arreglo institucional del país para la promoción de inversiones. CINVER realiza la promoción general del país como plataforma de negocios a través de la campaña “Chile País Plataforma”, poniendo énfasis en las oportunidades que se derivan de los acuerdos comerciales ya firmados o en proceso de negociación. Por su parte, CORFO ha definido tres sectores, relativamente acotados, como son la industria alimentaria, la tecnología (servicios habilitados por las TIC, desarrollo de software y biotecnología), y recientemente, el mercado de los bonos de carbono, en los cuales realiza promoción focalizada y ha implementado incentivos específicos. La focalización en este caso tiene por objetivo fortalecer *clusters* a nivel regional (industria alimentaria), diversificar la base productiva nacional, desarrollando nuevos sectores de alta potencialidad (tecnología), y aprovechar oportunidades que se presentan (mercado bonos de carbono).

Guatemala y México son los países que presentan el menor grado de focalización sectorial. En el caso de Guatemala los sectores se han definido en forma muy general (ensamble, manufactura y servicios), y en México hay una gran diversidad de sectores objetivos y falta de focalización geográfica. El interés de México en los sectores elegidos sería completar y fortalecer la industria

nacional y el mercado interno, para “sustituir importaciones y satisfacer la necesidad de productos” que requiere el país.

Focalización por tipo de proyecto

La generación de empleo fue el objetivo más mencionado y la característica más deseada en los proyectos de IED, incluyéndose en las respuestas de once de las quince API encuestadas. Le sigue en prioridad que sea intensivo en tecnología y con orientación exportadora, características de los proyectos en que se focalizan diez y ocho de las API respectivamente (véase el cuadro 23). Si bien existe interés por atraer proyectos con una componente importante de transferencia tecnológica, los esfuerzos de promoción de la IED en investigación y desarrollo son limitados. El interés por proyectos que aumenten o diversifiquen la base exportadora se ve claramente avalado por los incentivos de zonas francas o maquila que manejan la mayoría de los países. Estos mecanismos en algunos casos establecen metas de exportación para poder ser utilizados, por lo que es importante prever su evolución para su consistencia con las normativas de la OMC y acuerdos internacionales. Algunos de los países se focalizan en proyectos que superen un cierto monto de inversión, siendo el millón de dólares la cifra más usual. Tal es el caso de Ecuador y Santa Lucía, en general, y el de Chile para los proyectos tecnológicos, en particular. Hay otros elementos en las respuestas tales como la inserción en la cadena productiva, el aporte a la estrategia del país, o la potenciación de un *cluster*, que permiten también diferenciar proyectos, aunque estas variables son un poco más complejas de evaluar.

Cuadro 23
FOCALIZACIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN TIPO DE PROYECTO

Tipo de Proyecto	Respuestas Positivas	
	Número	Porcentaje
Generador empleo	11	73,3%
Intensivo en tecnología/ transferencia	10	66,7%
Exportador	8	53,3%
Monto inversión ^a	5	33,3%
Desarrollo regional país	1	6,7%
Importancia estrategia país	1	6,7%
Importancia dentro cadena productiva	1	6,7%
Agrega valor a productos	1	6,7%
Potencian clúster alimentarios	1	6,7%
En línea con protocolo de Kyoto ^b	1	6,7%

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta a API.

a) Para Chile (en tecnología), Ecuador y Santa Lucía mayor a un millón de dólares.

b) Mercado bonos de carbono.

Focalización geográfica

Desde el punto de vista de la focalización geográfica, Estados Unidos es el país que mayormente concentra el interés de las API, con el diez de las preferencias. El resto de las preferencias son más bien zonas o regiones geográficas, como Europa, Asia y Latinoamérica, donde ninguno de los países considerados individualmente superó el 20% de las respuestas. Costa Rica es el país que muestra la más alta focalización geográfica, mencionando sólo a Estados Unidos como su objetivo principal. En el otro extremo se encuentra México, Perú y San Vicente y las Granadinas, los cuales no definen focos geográficos. En el caso de este último, esperan a partir del año 2006 iniciar una estrategia de focalización. A modo de resumen, uniendo los criterios de focalización sectorial y geográfica se obtiene la siguiente evaluación cualitativa, presentada en el cuadro 24, sobre la estrategia que están siguiendo los países.

Cuadro 24
ESTRATEGIAS DE FOCALIZACION

		Focalización geográfica		
		Número reducido de países	Número reducido de países y algunas zonas geográficas	Muchos países y/ovarias zonas geográficas
Focalización sectorial	Pocos sectores bien definidos	Costa Rica		
	Algunos sectores bien definidos y otros en general	Colombia Santa Lucía El Salvador	Venezuela Chile Jamaica Panamá	Uruguay Paraguay Perú
	Muchos sectores bien definidos y/o varios en general		Guatemala	Ecuador México San Vicente y las Granadinas

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta a API.

Junto con la conciencia de que no todas las inversiones con iguales, la focalización o *targeting* permite ser más eficiente en el uso de los recursos, generalmente escasos para estas tareas. Los países de la región, salvo excepciones, presentan un grado de focalización relativamente bajo, concentrándose en sectores amplios como el turismo y la agroindustria, o en la definición de múltiples objetivos para los proyectos. Es recomendable que las API garanticen que sus definiciones de foco se ajusten a los recursos disponibles y a los objetivos y estrategias de la política de desarrollo de sus respectivos países.

III. Experiencia internacional: casos seleccionados

En este capítulo se presentan los casos de Francia, la República Checa y Malasia. La descripción de estos casos cumple un doble propósito. Por una parte, sirve para establecer un punto de comparación con lo que serían las políticas activas en países más avanzados y exitosos. Y por otra parte, para entregar información con un grado de especificidad tal que pueda serle útil a las agencias de la región en el diseño de sus políticas. Para ello se destacaron elementos específicos en cada país: instancias de coordinación gubernamental y programas para mejorar el atractivo del país (Francia), estructura y funciones de una agencia de promoción de inversiones (CzechInvest de la República Checa) e incentivos y planes de desarrollo industrial (Malasia).

A. Francia: *the new france*

Francia recientemente adoptó una actitud de mayor proactividad en la atracción de inversiones y un enfoque cada vez más integrador de estas en las políticas de desarrollo. En esta sección se presentan algunos de los elementos propios de esta nueva institucionalidad y otros más específicos (*benchmark* y campaña de promoción internacional) que se consideran interesantes de destacar.

La nueva institucionalidad y prioridades estratégicas

En el año 2001 Francia creó la agencia nacional de atracción de inversiones IFA (Invest in France Agency) que pasó a unificar en una sola institución la red de oficinas de promoción en el exterior operadas por la agencia nacional de desarrollo regional DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action regionale*)¹³, la red de inversiones INF (Invest in France Network), formada por una coalición de organizaciones de desarrollo regional, empresas líderes, instituciones financieras y consultores, y la Delegación de Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía, Finanzas e Industria, que realizaba labores de análisis de tendencias y prospección. Actualmente IFA está formada por 140 personas, 60 de las cuales trabaja en la oficina central en París y el resto en las oficinas de la institución en el exterior. La red internacional está formada por 22 oficinas: 12 en Europa, 3 en Norteamérica y 7 en Asia, las apoyan a los inversionistas en la selección de ubicaciones, organizan visitas a terreno y en la maximización de los incentivos financieros que ofrece el país¹⁴.

Si bien Francia era (y lo sigue siendo) uno de los países líderes en la atracción de inversión extranjera (según UNCTAD en el año 2002, detrás de Luxemburgo y China, fue el tercer receptor mundial de IED) el gobierno evaluó que estando insertos en un ambiente internacional cada vez más competitivo era necesario, junto con las reformas estructurales que ya se estaban implementando, impulsar una serie de acciones más focalizadas de corto y mediano plazo que permitieran generar condiciones favorables a la inversión.

A fines del año 2003, el Primer Ministro de Francia organizó la primera reunión de ministros (*séminaire gouvernementaux pour l'attractivité du territoire*) dedicada a establecer una agenda de acción para mejorar el “atractivo” del país¹⁵. En dicho evento, que posteriormente tomaría un carácter periódico, participaron 14 ministros, dos secretarios de estado y la agencia de atracción de inversiones IFA ofició de secretaría ejecutiva.

En esta primera reunión de ministros, se estableció que Francia debía impulsar un esfuerzo constante para generar condiciones favorables y atraer tanto a los mejores recursos humanos como también las inversiones que tuvieran una implicancia estratégica en el crecimiento económico, por lo que se establecieron tres prioridades: i) atraer talento y experiencia, en la forma de estudiantes, investigadores, gerentes y artistas, ii) atraer inversiones internacionales y iii) generar acciones en sectores en sectores específicos. En esta primera reunión se definieron diez objetivos estratégicos (véase cuadro 25) los que fueron respaldados por cuarenta medidas específicas.

¹³ A partir de diciembre de 2005 fue renombrada como DIACT (*Delegation Interministerielle a l'Aménagement et la Competitivite des Territories*). Tiene un mandato amplio, incluida la promoción de la inversión, la relación con inversionistas y la administración de incentivos en las regiones del país.

¹⁴ Francia tiene un marco de incentivos a la inversión bastante desarrollado, pero su análisis no es parte de esta sección.

¹⁵ Francia comenzó a ocupar como concepto el “atractivo” en vez de “competitividad”. En rigor la propuesta de Francia es que debe mejorar su “atractivo” como país para atraer los recursos (humanos y empresariales) para mejorar su competitividad.

Cuadro 25

PRIORIDADES Y OBJETIVOS PARA MEJORAR EL ATRACTIVO DE FRANCIA

Prioridad: Atraer competencias y habilidades

1. Atraer expertos mundiales en los sectores de crecimiento en Francia: Programas y apoyos para atraer investigadores extranjeros y repatriar investigadores franceses.
2. Mejorar radicalmente las condiciones de entrada y residencia de los ejecutivos extranjeros y sus familias: ajuste de las reglas impositivas, simplificación de procedimientos de entrada y mejoramiento en las condiciones de residencia.
3. Hacer de Francia el país líder en Europa en la recepción de estudiantes de magíster y postgrado en las áreas científicas, tecnológicas y de administración empresarial: programas de trabajo e incentivos para mejorar la movilidad estudiantil.

Prioridad: Atraer inversiones internacionales

4. Mejoras focalizadas para aumentar la competitividad del sistema tributario francés, en particular lo relacionado con investigación y desarrollo e innovación: reformas a los créditos e incentivos tributarios.
5. Apoyo más efectivo para el establecimiento de empresas en Francia: mejoras en los servicios públicos relacionados.
6. Mejorar la seguridad legal para los inversionistas: simplificación y modernización de la ley.

Prioridad: Iniciativas en sectores claves

7. Atraer casas matrices y centros de investigación y desarrollo de empresas internacionales: búsqueda de nuevas empresas y establecimiento de apoyos.
8. Hacer de Francia el lugar preferido para el establecimiento de organismos internacionales y ONG: facilitación de procedimientos.
9. Aumentar la competitividad de Francia en el cine y el arte: programas e incentivos.
10. Aumentar competitividad de Francia como centro de servicios financieros europeo: continuar implementación programa.

Fuente: Basado en (IFA, 2003). Primera Reunión de Ministros para Mejorar el Atractivo de Francia, 2003.

El programa de trabajo se vio reforzado por cuatro iniciativas permanentes que le dieron soporte institucional:

- a) **Reuniones regulares de ministros:** Se establecieron reuniones anuales, a las cuales se les denominó “seminarios de gobierno para el aumento del atractivo de Francia”. A la primera reunión de ministros siguieron otras dos (febrero 2005 y mayo de 2006), en las cuales se establecieron un nuevo conjunto de medidas para atraer recursos humanos calificados e inversiones internacionales. Si bien las prioridades fueron reorganizadas, estas se mantienen dentro del marco definido en la primera reunión de ministros (cuadro III.1).
- b) **Establecimiento de un Consejo Estratégico para el Atractivo de Francia** (*Conseil stratégique pour l'attractivité de la France*): se creó en el año 2004 y está formado por 20 ejecutivos de empresas francesas y extranjeras líderes. Tiene un carácter consultivo y su labor es identificar y proponer caminos de acción para hacer de Francia un país atractivo para la inversión extranjera. Las propuestas del Consejo sirven de apoyo y respaldo a las iniciativas que implementa el gobierno. Producto del trabajo del Consejo se implementaron 50 iniciativas concretas en el año 2004 y otras 40 en el año 2005. El Consejo se reúne una vez al año, es liderado por el Primer Ministro e IFA actúa como secretaría técnica.
- c) **Desarrollo de Indicadores de Atractivo:** con el objetivo de medir, comparar con competidores relevantes y hacer seguimiento de aquellos indicadores que reflejen las

fortalezas y debilidades del atractivo de Francia y permitir una discusión de política más objetiva al interior del país se definieron un conjunto de indicadores para estos propósitos. Son elaborados anualmente desde el año 2004.

- d) **Lanzamiento de una campaña de comunicación internacional:** la campaña tiene como objetivo mejorar la imagen de Francia en la comunidad internacional de negocios. Fue lanzada a fines del 2004 en Japón, Estados Unidos y Europa, con un presupuesto inicial de 10 millones de euros para un periodo de tres años. En la segunda reunión de ministros se aprobó un presupuesto adicional de 7 millones de euros para el 2005, 10 millones para el 2006 y 7 millones para el 2007.

Indicadores para evaluar el atractivo de Francia

Para apoyar la iniciativa del gobierno de aumentar el atractivo del país, entre otras iniciativas, se diseñó un conjunto de indicadores (*tableau de bord de l'attractivité*) que cumplen un doble propósito. Por una parte, se propone medir objetivamente las fortalezas y debilidades del país como destino de inversiones, en base a una comparación internacional, y por otra, es una herramienta que permite dar seguimiento a los resultados de las medidas de políticas implementadas por el gobierno para aumentar el atractivo del país. Este conjunto de indicadores es elaborado anualmente, siendo la versión del año 2006 la tercera de estas. Se construye en cooperación con varios ministerios y sirve entre otros como insumo para el Consejo Estratégico para el Atractivo de Francia.

En total se usan 30 indicadores que están divididos en dos tipos (véase cuadros 26 y 27). Diez de ellos corresponden a indicadores que evalúan el resultado o impacto de los objetivos estratégicos definidos anteriormente (talentos, empresas y capital y actividades estratégicas), y los otros 20 reportan sobre las fortalezas y debilidades del país en relación a los criterios que utilizan las empresas para evaluar su localización. Estos últimos a su vez se agrupan en seis categorías que evalúan el mercado, los recursos humanos, la innovación, la infraestructura, el ambiente administrativo, y los costos e impuestos.

En la medida de lo posible estos indicadores se comparan con otros nueve países (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, España, Holanda, Bélgica, Japón, Italia y Polonia) y con el promedio de Europa. Otros países relevantes, como China, se incluyen cuando se considera necesario.

Cuadro 26
ATRACTIVO DE FRANCIA. INDICADORES DE RESULTADOS 2006

Indicador	Ranking 2006	Valor 2006	Países líderes
Monto de IED (promedio 2003-2005 en miles de millones de euros)	3	32,4	Reino Unido, EE.UU.
Monto IED como % del PIB (promedio 2003-2005)	6	2,0	Bélgica, Reino Unido
Nuevas inversiones (<i>greenfield</i>): anuncios de empleo por inversionistas extranjeros (promedio 2003-2005)	2	29.000	Reino Unido, Francia
Contribución al valor agregado de las subsidiarias extranjeras (% 2003-2005)	4	18,5	Bélgica, Polonia
Centros de I+D: número de empleos anunciados por inversionistas extranjeros (promedio 2003-2005)	s/i	1.400	s/i
Casas matrices: número de empleos anunciados por inversionistas extranjeros (2005)	s/i	1.750	s/i
Número de ejecutivos y profesionales extranjeros en Francia (2005)	s/i	120.000	s/i
Investigadores: número de investigadores y profesores/investigadores extranjeros en Francia (excluyendo centros de I+D privados y profesores con contrato fijo) (2003)	s/i	7.200	s/i
Proporción de estudiantes extranjeros matriculados en la educación terciaria (% 2003)	4	10,5	Bélgica, Reino Unido
Proporción de estudiantes de la OCDE matriculados en la educación terciaria (% 2003)	4	2,5	Bélgica, Reino Unido

Fuente: The Attractiveness of France Scoreboard, (IFA, 2006).

Nota: La tabla original considera 3 columnas adicionales: ranking 2005, puntaje 2005 y puntaje de Europa. Los países de comparación son Francia Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, España, Holanda, Bélgica, Japón, Italia y Polonia.

Cuadro 27

ATRACTIVO DE FRANCIA. INDICADORES DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES 2006

(Ordenados del más al menos favorable)

Indicador	Ranking 2006	Valor 2006	Países líderes
Trenes: líneas de alta velocidad (Km. por millón de habitantes, 2005)	1	26	Francia, España
Facilidad para establecer una nueva empresa (número de días)	2	8	EE.UU., Francia
Impuesto a la renta: promedio efectivo tramo superior (persona soltera sin hijos en 2005)	2	37,1%	Reino Unido, Francia
Productividad laboral por empleado (promedio 2002-2005, 100=EU-25)	3	120	EE.UU., Bélgica
Demografía: crecimiento población (1995-2005, 100=1995)	4	104,9	EE.UU., España
Impuesto a la renta: promedio efectivo para empleados extranjeros (2005)	4	29,9%	Reino Unido, Holanda
Gasto en I+D/Productos Interno Bruto (promedio 2002-2004)	4	2,2%	Japón, EE.UU.
Inversiones capital de riesgo (% del PIB, promedio 2003-2004)	4	0,11	EE.UU., Reino Unido
Trasporte aéreo: número de pasajeros/km transportado por habitante (2004)	5	2,1	Holanda, EE.UU.
Potencial de mercado-proximidad a los mercados: (índice de tamaño mercado-PINB zonas cercanas ajustado por distancia en tiempo, costo o Km.)	5	Base=100	Holanda, Bélgica
Crecimiento de largo plazo inversiones de empresas (1992-2005, % promedio anual)	5	2,2%	EE.UU., España
Idiomas (porcentaje acumulados de personas que hablan a lo menos uno de los tres idiomas europeos más hablados en el país, sin considerar el idioma nacional)	5	51%	Holanda, Bélgica
Porcentaje personas de 25/34 años en la educación terciaria (2003)	5	37%	Japón, Bélgica
Impuesto corporativo: promedio efectivo (2005, impuestos locales incluidos)	5	26,2%	Reino Unido, Holanda
Pago por hora trabajador (2004, EE.UU.=100)	6	103	Polonia, España
Internet banda ancha: número de subscriptores de ADSL y cable cada 100 habitantes (diciembre 2005)	6	15,2	Holanda, Bélgica
Crecimiento de largo plazo del PIB (1990-2004, promedio anual)	7	2,0%	Polonia, EE.UU.
Ambiente social: número de días en huelga por 1.000 empleados (excluyendo sector gobierno, promedio 2000-2004)	8	40	Polonia, Japón
Flexibilidad de las regulaciones laborales (opiniones, escala 1 a 10, 2005)	9	2,3	EE.UU., Japón
Prestaciones sociales como % de los costos laborales (2004, trabajador promedio, salario expresado en PPP)	9	38%	EE.UU., Reino Unido

Fuente: The Attractiveness of France Scoreboard, (IFA, 2006)

Nota: La tabla original considera 3 columnas adicionales: ranking 2005, puntaje 2005, y puntaje de Europa. Los países de comparación son Francia, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, España, Holanda, Bélgica, Japón, Italia y Polonia.

Adicionalmente, para evaluar el posicionamiento del país se utilizan varios índices que regularmente elaboran distintos organismos o instituciones internacionales, por ejemplo, *AT Kearney-Confidence Index*, *World Investment Report-FDI Performance Index*, *World Economic Forum-Growth Competitiveness Index*, *Heritage Foundation-Economic Freedom Index*. Es interesante destacar que el análisis realizado por estas organizaciones no necesariamente corresponde a las evaluaciones hechas por el gobierno de Francia, y que en algunos casos incluso se contradicen. De allí que utilizan estos índices sólo como referente para evaluar la “imagen” internacional de Francia (IFA, 2006).

El conjunto de indicadores utilizados para evaluar el atractivo de Francia puede ser actualizado, mejorado, adaptado y focalizado en un aspecto o en una región específica. Está considerado como una herramienta que puede y debe evolucionar para cumplir su propósito. Recientemente se elaboró una comparación con los países de Europa del Este y se presentó, junto con *Invest in Germany*, un proyecto para aplicar el mismo conjunto de indicadores a Europa como un todo.

Campaña de Imagen País

A partir de octubre de 2004, IFA comienza a implementar una campaña comunicacional destinada a posicionar la imagen de Francia en la comunidad internacional de negocios. El objetivo principal de esta campaña es “focalizarse en las fortalezas económicas del país y desarrollar argumentos compartidos que se plasmen en un mensaje robusto que destaque el atractivo de Francia”. El mensaje principal quedó plasmado en la frase “La nueva Francia ... donde va el dinero inteligente” (*“The New France ... Where Smart Money Goes”*). La campaña se está desarrollando en cinco países: Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, China y Japón.

Para implementar la campaña se recurrió tanto a medios masivos (prensa) como a acciones de alcance específico. A través de la prensa especializada está tratando de llegar a la comunidad de negocios con avisos de página completa en *The Wall Street Journal*, *The Economist*, *Forbes*, *Harvard Business Week*, *Nikkei*, *Nikkei Business*, *The New York Times*, *Business Week*, *Fortune*, *The Financial Times*, *The International Herald Tribune*, *The Times*, *The Sunday Times*, *Handelsblatt*, *Financial Times Deutschland*, *Manager Magazine*, *WEB* y *Wirtschaftswoche*. Para posicionar el mensaje se utilizan los testimonios de inversionistas extranjeros presentes en Francia, tales como Siemens, Novo Nordisk, Ajinomoto, Motorola, ST Microelectronics, Sony, Toyota y Bayer, que mencionan las favorables condiciones del país.

Acciones de alcance específico como participaciones en ferias, eventos de negocios o conferencias internacionales están destinadas a mejorar el posicionamiento de las empresas francesas en industrias específicas, tales como la automotriz, biotecnología, alimentos, químicos, plásticos y telecomunicaciones. También se desarrolló un nuevo sitio web (www.thenewfrance.com) y material promocional.

Campañas de este tipo son extremadamente caras (en términos relativos a otros instrumentos de promoción) y requieren de consistencia en el tiempo. Desde un principio en Francia hubo conciencia que estas iniciativas no son de corto plazo y por tanto necesitan estar financiadas apropiadamente desde sus inicios. La campaña se planeó inicialmente para a los menos tres años, con un presupuesto de 10 millones de euros. Posteriormente, este presupuesto fue ampliado en 7 millones de euros para el 2005, 10 millones para el 2006 y 7 millones para el 2007. Por su parte, AFI también recibió un presupuesto incremental para alcanzar sus metas de 3 millones de euros en el 2005, y 5 millones para los dos años siguientes.

Elementos a destacar de la experiencia de Francia

Existe una serie de elementos, todos ellos dinámicos e interconectados, que es conveniente rescatar de la reciente experiencia de Francia y que pueden incorporarse a un modelo más normativo.

- Existe conciencia de que se está inserto en un ambiente internacional cada vez más competitivo, que puede erosionar las ventajas alcanzadas. A pesar de la posición de liderazgo de Francia (es uno de los países con mayor flujo de inversión extranjera directa), lo podría haberse traducido en un inmovilismo o pasividad, se tomó la decisión de embarcarse en un camino de mayor proactividad para mejorar el “atractivo” del país.
- Hubo claridad en la visión estratégica. No sólo se identificaron actividades prioritarias (investigación y desarrollo y casas matrices) que aportaran a la estrategia de desarrollo del país, sino que también se está focalizando la acción en atraer a los talentos y habilidades necesarios en la forma de recursos humanos. En general, los países son activos en atraer empresas, y pocos, como en este caso, han incorporado como parte de su estrategia explícita la atracción de personas.
- Se definió un mecanismo cuantitativo para medir y hacer seguimiento. El conjunto de indicadores establecidos es una herramienta de apoyo permanente. Por una parte, su objetivo es evaluar la posición de Francia con respecto a sus competidores más cercanos. Los indicadores específicos, reflejan la estrategia de atraer recursos de alto valor. Por otra parte, permite hacer seguimiento a los resultados esperados de las acciones de política. En esta sección fue el elemento que se decidió destacar principalmente ya que existía suficiente información de respaldo.
- Se implementó una agenda de corto plazo, con acciones específicas. Existe la conciencia que es posible implementar un conjunto de acciones de carácter estructural, pero también otro conjunto de acciones más específicos a mejorar el ambiente de inversiones. En el caso de Francia, varios de estas acciones apuntan a mejorar las condiciones para el establecimiento de empresas y personas, y ajustarse a los estándares de la OCDE.
- Se generó una institucionalidad de apoyo y compromiso al más alto nivel. Generar un ambiente propicio a las inversiones requiere de coordinación institucional. En el caso de Francia este se está dando a nivel del Primer Ministro quien creó y convoca regularmente a reuniones para definir la agenda de acciones y dar seguimiento a estas. La agenda no sólo debe estar respaldada políticamente, sino que también contar con un presupuesto adecuado. Tal es el caso, por ejemplo, de la campaña internacional de comunicaciones.
- Se incorporó directamente a las empresas. Se generó el espacio, el Consejo Estratégico para Mejorar el Atractivo de Francia, donde las empresas podían expresar su opinión. Este Consejo tiene carácter de consultivo, lo que finalmente da la libertad al gobierno de considerar o no las propuestas. Pareciera ser que este mecanismo de consulta está dando frutos positivos que parte importante de la agenda que ejecutan los ministerios ha sido propuesta por este mecanismo.

Si bien aún es temprano para verificar los impactos de esta forma de trabajo, pareciera que está dando resultados positivos ya que se está replicando en sectores específicos (véase recuadro 2)

Recuadro 2**MEJORANDO EL ATRACTIVO DE LA INDUSTRIA DE LA SALUD**

Uno de los sectores estratégicos a apoyar, formalizado en la segunda reunión de ministros a principios del año 2005, es la industria de la salud, que incluye a la biotecnología y la industria farmacéutica. El enfoque adoptado para trabajar este sector es muy similar al enfoque global. Se creó un Consejo Estratégico para la Industria de la Salud, que congrega a ejecutivos representantes de las mayores empresas y cuatro ministros de estado. El Consejo aprobó un conjunto de indicadores para evaluar el atractivo y la competitividad de esta industria, que incluyen, entre otros, a la disponibilidad de recursos humanos de alta calificación, número de nuevas soluciones médicas desarrolladas por los laboratorios franceses, monto total en investigación y desarrollo del sector público y privado en comparación con otros países. El Consejo tomó una serie de decisiones operativas, destinados a potenciar los siguientes ámbitos i) aumentar el atractivo de Francia para la investigación y producción farmacéutica, ii) apoyar la investigación tecnológica en el cuidado de la salud, iii) incrementar el atractivo de Francia para estudios y ensayos clínicos, iv) proveer incentivos para el desarrollo de la medicina pediátrica. Un conjunto importante de las iniciativas específicas hacen uso del marco global y de las prioridades definidas por el gobierno para facilitar la creación de empleo y las actividades de investigación y desarrollo, apoyadas por importantes exenciones de impuestos y la asignación de fondos especiales.

Fuente: Basado en (IFA, 2005).

B. República Checa: CzechInvest.

Transición Institucional

CzechInvest es la agencia de promoción de inversiones de la República Checa. Fue creada por el Ministerio de Industria y Comercio a fines del año 1992 y entró en operación a principios de 1993. En ese momento el país estaba en plena etapa de transición, dejando atrás un pasado de planificación centralizada, inaugurando su estatus de estado soberano al separarse de Eslovaquia, dando los primeros pasos para incorporarse a la Unión Europea (que ocurrió oficialmente en el 2004) y tratando de mejorar la competitividad de sus industrias que tenían que empezar a competir globalmente.

En ese contexto, CzechInvest fue concebida originalmente como una agencia de marketing, que con un presupuesto reducido y una dotación inicial de 14 personas, tenía como objetivo principal promover al país a nivel internacional para atraer IED que apoyara la reestructuración y el desarrollo industrial del país. La agencia partió su trabajo en un ambiente político interno donde tanto la opinión pública como los estamentos del gobierno tenían una opinión poco favorable hacia la IED, por lo que tuvo que trabajar rápidamente en mostrar resultados positivos (MIGA, 2005). Actualmente, CzechInvest tiene una dotación de más de 140 personas y un presupuesto operativo de US\$ 10,5 millones (año 2004), el 45,5% de los cuales está directamente destinado a apoyar la inversión extranjera (véase cuadros 28 y 29).

Uno de los elementos interesantes de destacar de CzechInvest es la transición que experimentó desde una agencia de marketing hacia una agencia de desarrollo. Este proceso ocurrió paulatinamente, en la medida CzechInvest fue incorporando nuevos programas y servicios a que tuvieron como fin satisfacer los requerimientos y necesidades de los inversionistas y que permitieron desarrollar una oferta más atractiva hacia ellos. A juicio del gobierno checo, los tres programas que demostraron mayor éxito son:

- i) el desarrollo de un sistema de incentivos a la IED en 1998, que posteriormente fue perfeccionado y que las autoridades checas estiman fue un importante detonante del aumento de la IED en los siguientes años.

- ii) el desarrollo de instalaciones industriales, que responden a la necesidad de los inversionistas de contar con instalaciones “listas para usar” al momento de tomar la decisión de invertir, y
- iii) un programa para mejorar las capacidades de los proveedores locales y desarrollar relaciones con demandantes extranjeros, que responde, según las investigaciones realizadas por CzechInvest, a la alta valoración que dan los inversionistas a la existencia de proveedores locales de calidad.

Asimismo la agencia cada vez asumió mayor responsabilidad en la administración de fondos tanto del gobierno como de la Unión Europea, los cuales permitieron financiar los programas anteriores y otros de apoyo a las empresas. Los apoyos de la Unión Europea también fueron relevantes para el desarrollo de CzechInvest como organización. Entre 1993 y 2002 bajo el programa PHARE de la UE recibió 14 millones de euros. En este periodo los fondos se destinaron principalmente a cubrir los gastos en marketing e investigación, la contratación de consultores internacionales y el financiamiento de la red de oficinas de promoción en el exterior. En esa fase, CzechInvest cubrió los gastos de personal. Sólo a partir de 2001 los fondos de PHARE se orientan a los programas de desarrollo que administra la agencia.

En el año 2003 se completa la transición cuando el gobierno decide fusionar tres instituciones que tienen actividades complementarias: CzechInvest, la agencia que promociona la inversión extranjera, la Business Development Agency, que apoya el desarrollo de las Pymes, y CzechIndustry, la agencia de desarrollo industrial, que estaba focalizada en la implementación de programas sectoriales. La nueva institución comienza a operar a principios del año 2004, manteniendo el nombre de CzechInvest, pero agregando la frase descriptiva “Investment and Business Development Agency” (Agencia de Inversiones y Desarrollo de Negocios).

En esta sección, el caso de CzechInvest es utilizado para ilustrar la estructura y las múltiples funciones que una agencia de atracción de inversiones puede asumir. No es la sugerir que el modelo ideal de agencia es aquella que transita hacia una de desarrollo. De hecho, Irlanda, un país reconocidamente exitoso en la atracción de inversiones, experimentó una transición en el sentido contrario. IDA Ireland, la actual agencia de promoción de inversiones, originalmente fue una agencia de desarrollo industrial que apoyaba tanto a empresas extranjeras como locales y recién a partir del año 1994 se especializó en la atracción de IED. Paralelamente el gobierno creó Enterprise Ireland, institución que apoya el desarrollo de las empresas locales.

Estructura, Funciones y Desempeño de CzechInvest¹⁶

Después de la fusión, CzechInvest quedó estructurada en 5 departamentos de apoyo (Auditoría Interna, Secretaría, Relaciones Públicas, Gestión de Operaciones y Desarrollo Estratégico) y 7 divisiones operativas (Marketing, Apoyo Inversiones, Desarrollo Empresarial, Pequeñas y Medianas Empresas, Propiedades Industriales y Regiones, Coordinación de Programas de Desarrollo, y Administración y Finanzas).

El Cuadro 28 permite comparar la estructura organizacional y asignación de recursos humanos antes y después de la fusión, con lo que puede observarse que el foco principal de la nueva organización sigue siendo la atracción de inversión extranjera. Esto se ve reforzado con el Cuadro 29 que muestra la asignación de recursos financieros a las diversas actividades de la agencia.

¹⁶ La información presentada está basada en el Reporte Anual de la institución del año 2004. El documento de CzechInvest “Strategy of Agency 2004-2006” muestra una nueva estructura organizacional, sin embargo, no tiene el nivel de detalle necesario para servir de ilustración.

Cuadro 28

CZECHINVEST: DISTRIBUCION DE PERSONAL POR DIVISIONES ADMINISTRATIVAS

Divisiones y Departamentos	Antes de la fusión # empleados	Después de la fusión (2004)	
		# empleados	# empleados apoya IED
Gerencia	9	19	n/d
División de Administración y Finanzas	26		
División de marketing	18	16	n/d
Oficinas en el exterior	8	9	9 (100 %)
División de apoyo a la inversión		21	18 (85 %)
- departamento de proyectos de inversión	19		
- departamento <i>aftercare</i>	7		
- departamento incentivos a la inversión	7		
- departamento proveedores	13		
División de Desarrollo Empresarial		14	7 (50%)
División de Pequeñas y Medianas Empresas		20	0 (0%)
División de Propiedades Industriales y Regiones			
- Propiedades industriales	14	10	s/i
- Oficinas regionales		23	0 (0%)
División de Coordinación de Programas de Desarrollo		10	n/d
TOTAL	121	142	

Fuente: Elaborado en base a (MIGA-FIAS,2005) y (CzechInvest, 2004)

n/d: no distribuido

s/i: sin información

Cuadro 29

CZECHINVEST: DISTRIBUCION DE GASTOS SEGÚN ACTIVIDADES PRINCIPALES (2004)

Actividades en apoyo de:	Gastos en miles de US\$	Distribución en %
Inversión extranjera	4.814	45,8
Desarrollo zonas industriales	1.247	11,8
Proveedores checos	822	7,8
Pequeñas y medianas empresas	3.641	34,6
Total	10.525	100,0

Fuente: (CzechInvest, 2004). Cifras originales en coronas checas. Tipo de cambio: 25,7 CZK/USD. Cifras redondeadas.

Las siguientes son las actividades que realizan cada una de las divisiones y de los departamentos que las forman. En la medida que se logró obtener información operacional cuantitativa sobre el desempeño de la institución esta fue incorporada.

a) División de Marketing

La principal tarea de la división de marketing es identificar y atraer nuevos clientes. En el caso de IED, se traduce en que la principal tarea es ganar el mayor número posible de proyectos de inversión de alto valor para el país. La división está formada por cuatro departamentos y una red de ocho oficinas de promoción en el exterior.

Antes de la fusión esta división estaba formada por 18 personas. Cinco de ellos encargados de proveer información tanto interna como externamente. Doce personas estaban en la unidad de marketing internacional, encargados de construir la “imagen país” y generar proyectos de inversión. Seis de ellos eran ejecutivos a cargo de sectores (industria automotriz, electrónica, biotecnología, centros tecnológicos, servicios, y plásticos y químicos), uno a cargo de administrar la página Web,

otro a cargo del diseño gráfico, dos correctores de idioma (inglés y alemán) y dos encargados promover la participación en la Asociación de Inversionistas Extranjeros (*Association of Foreign Investors-AFI*) (MIGA-FIAS, 2005)

- **Departamento de Marketing Internacional:** Es responsable de contactar a potenciales inversionistas, a través de distintas acciones de *marketing* (seminarios, participaciones en ferias, contactos directos, etc.) El trabajo de marketing es realizado tanto desde las oficinas centrales como en el exterior.

Se definieron los siguientes sectores prioritarios: electrónica y microelectrónica, ingeniería de precisión, industria automotriz con énfasis en I+D, aviación, biotecnología, farmacéutica y equipos médicos, desarrollo de software y centros de servicios empresariales.

Indicadores 2004
Solicitudes de información respondidas: 462
Proyectos de inversión registrados: 420 (de las solicitudes de información)
Promoción en el exterior: “docenas” de presentaciones y +20 participaciones en ferias internacionales
Folletería: 6 folletos sectoriales en inglés, 2 folletos generales sobre el ambiente de negocios en la República Checa en cuatro idiomas.

- **Departamento de Servicios de Información:** Está encargado de investigar, analizar y preparar la información de apoyo a las actividades de los distintos departamentos de la agencia. Adicionalmente administra la base de datos interna y procesa los requerimientos de información de los inversionistas extranjeros, y actualiza los materiales básicos informativos.

Indicadores 2004
Requerimientos de información detallada procesados: 26 (segundo semestre)
Actualización información: 24 hojas de datos en cuatro idiomas

- **Departamento de Comunicaciones:** Está encargado de preparar la información que necesitan los potenciales inversionistas para tomar sus decisiones y de buscar medios para comunicarla (apoya los comunicados de prensa que aparecen en la página web, publica una revista especializada, recibe periodistas extranjeros, se encarga de los avisos publicitarios en medios locales y en el exterior, etc.).

Indicadores 2004
Preparación de visitas y entrevistas periodistas extranjeros: 90
Organización mesas redondas de especialistas y periodistas: 5
Otros (no asignados a un departamento particular):
Visitas a página web (relanzado 2004): (casi) 10.000 mensuales
<i>Newsletter</i> electrónico (noticias de negocios e inversiones): +2.000 subscriptores
<i>Toll-free hotline</i> (creada Julio 2004): 500 solicitudes de información mensuales

- **Departamento de Marketing Doméstico:** Se encarga de promover entre las empresas locales los programas de desarrollo empresarial financiados por la Unión Europea y el presupuesto público.

- **Oficinas de Promoción en el Exterior:** Para un mejor contacto con los inversionistas en sus países de origen, CzechInvest cuenta con 8 oficinas de promoción en el mundo: cuatro en Europa (Bruselas, Colonia, Londres y París), dos en Asia (Hong Kong y Yokohama) y dos en Estados Unidos (Chicago y Campbell-Silicon Valley). En un principio CzechInvest trabajó con la red de embajadas del país, pero a poco andar se dieron cuenta de la necesidad de contar con una red de promoción propia. Si bien en un principio hubo resistencia por los altos costos que implicaba, la operación de estas fue financiada con fondos de la UE. Durante el año 2004 el gasto de esta red de oficinas fue de US\$ 1,6 millones, es decir, un promedio de US\$ 200 mil por oficina.

Cada oficina está formada por un representante de CzechInvest y un asistente administrativo contratado localmente. En el caso de Bruselas existen dos representantes ya que uno de ellos lleva la relación con la Unión Europea. En los casos extraordinarios de proyectos que demanden mucha capacidad, desde la oficina central se envía apoyo, en base a un plan anual. Durante el 2004 se realizaron 25 apoyos de corta duración, lo que equivale a un total de 503,5 días.

b) División de Apoyo a la Inversión

Está formada por cuatro departamentos que apoyan a los inversionistas en sus procesos de evaluación, materialización y posterior operación de sus inversiones.

Indicadores 2004
Número de proyectos apoyados: 138 (extranjeros y nacionales)
Monto de inversión: +US\$ 2,14 mil millones (+55 mil millones de CZK)
Tendencia hacia mayor valor agregado y complejidad tecnológica: casi 1/3 de postulaciones a incentivos caen en esta categoría. Casi 2/3 de personal calificado (41% con educación secundaria y 22% universitaria)
Tasa de éxito: Se materializa el 50% de los proyectos en "lista corta".

- **Departamento de Proyectos de Inversión:** Apoya a los inversionistas en su toma de decisiones ayudándoles a buscar la mejor ubicación geográfica dentro del país, intermediando con las autoridades locales y municipales, y monitoreado que el proceso inversión se de en una forma adecuada. Una de las prioridades del departamento es ofrecer a los inversionistas oportunidades de localización en zonas con alto desempleo. El departamento de marketing le traspasa a este departamento aquellos proyectos considerados relevantes, para lo cual se han establecidos definiciones que establecen cuando un proyectos debe ser traspasado. El seguimiento y acompañamiento de estos proyectos se realiza coordinadamente con los departamentos de incentivos, proveedores y propiedades industriales.
- **Departamento de Incentivos a la Inversión:** Actúa como interfase entre los inversionistas y las distintas autoridades que administran los subsidios a la inversión, a quienes además apoyan en el perfeccionamiento del sistema de incentivos. Están además en contacto permanente con el departamento respectivo de la UE en Bruselas para estar al tanto y adecuarse a las normas europeas. Originalmente pertenecía al departamento de proyectos de inversión, pero el aumento en la carga de trabajo y el cada vez más complejo sistema de incentivos hizo necesario crear una nueva unidad.

- **Departamento de Proveedores:** Facilita el contacto entre clientes extranjeros y proveedores locales. Administra una base de datos de aproximadamente 2.000 proveedores de diferentes industrias y capacidades de producción. Originalmente administraba el Programa de Desarrollo de Proveedores, que actualmente forma parte de la División de Desarrollo Empresarial.

Indicadores 2004
Número de contratos de clientes extranjeros con proveedores locales: 15
Número de empresas extranjeras: 10
Monto de los contratos: US\$ 36,8 millones para tres años.

- **Departamento de Servicios Post-inversión o *Aftercare*:** Su misión es promover la expansión de las inversiones de empresas que ya han operado por algún tiempo en el país y acorde a las nuevas prioridades del país que estas establezcan centros de desarrollo. Parte del trabajo de este departamento es ayudar a los inversionistas a resolver los problemas a los que se enfrentan en temas tales como procedimientos aduaneros, impuestos, regulaciones laborales o legislación ambiental. La relación permanente con los inversionistas permite a este departamento recolectar sugerencias para mejorar los procedimientos y legislación vigente, las cuales son canalizadas a las organizaciones correspondientes.

Antes de la fusión, dos ejecutivos estaban encargados en forma general de los servicios post-inversión, había un asistente del director, un ejecutivo encargado especialmente de las necesidades de recursos humanos de los inversionistas, y un abogado encargado de obtener retroalimentación de los inversionistas y cada tres meses preparar reportes con estas materias. (MIGA-FIAS, 2005).

Indicadores 2004
Identificación de nuevos proyectos de expansión: 18 (10 en manufactura y 8 en servicios compartidos o desarrollo tecnológico).

c) *División de Desarrollo Empresarial*

Nace con la fusión y su misión principal es mejorar el ambiente de negocios, apoyar el desarrollo de los recursos humanos e incrementar el potencial innovador en las empresas. Está compuesto por tres departamentos y parte importante de sus recursos está destinado a apoyar a los inversionistas extranjeros.

- **Departamento Legal y Ambiente de Negocios:** Participa en distintos grupos de trabajo a nivel de gobierno encargados de resolver problemas específicos que dificultan el desarrollo empresarial.
- **Departamento de Desarrollo de la Competitividad:** Administra programas para mejorar la capacidad de innovación en las empresas, y un tercero, el Programa de Desarrollo de Proveedores para mejorar la competitividad de las empresas proveedoras checas. Un rol importante ha sido vincular a estas empresas con demandantes internacionales con presencia en el país.
- **Departamento de Desarrollo de Recursos Humanos:** Su principal función es crear condiciones para el desarrollo de los recursos humanos calificados en las empresas, asegurando la disponibilidad de estos al crear vínculos entre universidades y empresas y

apoyando el desarrollo de políticas migratorias apropiadas. Parte importante de su labor está relacionada con el apoyo a los inversionistas extranjeros en materia de visas y permisos de trabajo.

d) División de Pequeñas y Medianas Empresas

Administra programas de apoyo financiero y consultoría a pequeñas y medianas empresas. Está formado por tres departamentos (Apoyo Directo, Esquemas de Financiamiento y Consultoría) que en general ejecutan los programas de subsidio y financiamiento que antes de la fusión administraban la Business Development Agency y CzechIndustry. En esta nueva etapa se están orientando a apoyar a las regiones y el desarrollo empresarial en zonas industriales específicas y *clusters*.

e) División de Propiedades Industriales y Regiones

Esta división se encarga de apoyar el desarrollo de zonas industriales tanto para inversionistas extranjeros como nacionales. CzechInvest se involucró en el desarrollo inmobiliario en 1998 ya que consideró que la disponibilidad de sitios industriales e instalaciones apropiadas es una condición esencial para mejorar el ambiente de negocios y facilitar la materialización de inversiones. Pareciera que los inversionistas esperan que exista un cierto nivel de infraestructura disponible en aquellos sitios que están evaluando. Por otra parte, CzechInvest afirma que ha sido probado que la disponibilidad de edificios de alta calidad construidos en entornos atractivos son una fuerte condicionante para atraer inversiones de mayor calidad, que aportan empleos de mayor calificación.

La división administra el Programa de Apoyo para el Desarrollo de Zonas Industriales, que está formado por cuatro subprogramas, los cuales son financiados con fondos tanto del presupuesto nacional como de los programas de la Unión europea:

- i) Preparación de Zonas Industriales
- ii) Regeneración de Zonas Industriales (dañadas ecológicamente, recuperación, etc.)
- iii) Construcción y Reconstrucción de Instalaciones (infraestructura para producción y edificios para servicios empresariales y centros tecnológicos)
- iv) Acreditación de Zonas Industriales (para asegura la calidad de las instalaciones y de sus administradores).

Las regiones o las municipalidades que operan bajo este programa (CzechInvest provee asistencia técnica y financiera para apoyar el desarrollo inmobiliario en dichas localidades), además del apoyo financiero, pueden acceder a la transferencia de terrenos en condiciones favorables de propiedad del Estado o administradas por el Fondo de Tierras de la República Checa.

Indicadores 2004
Número de zonas industriales apoyadas: 13
Subsidios entregados (<i>Grants</i>): US\$ 40,54
Hectáreas transferidas como apoyo: 81
Subsidio por nuevo empleo creado: US\$ 2.879
Monto inversión privada por cada US\$ de subsidio: 32
Empleo creado: 10.230 (por 81 zonas industriales apoyadas)
Zonas industriales acreditadas: 11 (34 acumulado)
Administradores de zonas industriales acreditados: 15 (acumulado 52)

Por otra parte, la División en el año 2004 creó una red de 13 oficinas a nivel regional que sirven como punto de información y consultoría para acceder a los fondos de apoyo empresarial. Sus funciones se irán ampliando al total de la nueva organización, particularmente en la presentación de alternativas de localización para los inversionistas.

f) División de Coordinación de Programas de Desarrollo

Es responsable de generar las coordinaciones, apoyos y procedimientos para la implementación de los diferentes programas de desarrollo industrial que son financiados con fondos de la Unión Europea (“fondos estructurales”) y del presupuesto público.

Elementos a destacar de la experiencia de CzechInvest

La experiencia de CzechInvest ilustra las múltiples funciones que puede asumir una agencia de atracción de inversiones y de la necesidad de contar con instituciones bien dotadas. La atracción de inversiones es un ámbito donde las políticas de promoción, las instituciones que las ejecutan y los recursos que se les signen, si importan.

Las técnicas, actividades y programas de promoción específicos que utilicen las distintas agencias en el mundo dependerán del tipo de proyectos (sectores), características del país y objetivos que se deseen lograr. Así por ejemplo, es muy distinto promover inversiones entre empresas que explotan recursos naturales o que realizan investigación y desarrollo. Sin embargo, la estructura y funciones de CzechInvest son lo suficientemente amplia como para servir de referencia e ilustrar la complejidad del proceso de atracción de inversiones.

Uno de los méritos de CzechInvest ha sido su capacidad de adaptarse y evolucionar en función de las necesidades de las empresas y de las estrategias de desarrollo del país. El contacto permanente con los inversionistas la ha permitido diseñar los programas de apoyo que mejor satisfacen los requerimientos de estos. Por otra parte, existe claridad en las prioridades y los objetivos que se desean lograr, y se cuentan con las métricas para hacer seguimiento y evaluar el desempeño de la agencia.

Es innegable que la capacidad de ejecución de una agencia está directamente relacionada con los recursos humanos y financieros con que esta cuenta, en particular, considerando que las actividades de promoción en el exterior son caras. CzechInvest tuvo la fortuna de recibir el apoyo de los fondos de la UE y de la asesoría de sus expertos. ¿Cuál sería el mejor modelo de agencia en un escenario de recursos escasos, como es el común de los países de América Latina y el Caribe?

C. Malasia: Política industrial, restricciones e incentivos a la IED.

La atracción de IED ha sido parte integrante de las políticas y estrategias de desarrollo de las últimas décadas tanto de Malasia como también de otros países del Sudeste Asiático, contribuyendo al acelerado crecimiento experimentado por este grupo de países, especialmente antes de la crisis financiera de 1997.

Malasia promueve la IED activa y selectivamente como un motor impulsor del crecimiento y la transformación productiva, principalmente en las exportaciones de manufacturas. Desde varias décadas atrás el gobierno ha estimulado la IED a través de un amplio sistema de incentivos que está en línea con las prioridades estratégicas definidas por el país. Pero al mismo tiempo existen un conjunto importante de restricciones, tales como limitaciones a la participación en la propiedad de las empresas o la obligatoriedad de presentar el proyecto de inversión a evaluación previa, que limitan la operación de las empresas extranjeras.

El caso de Malasia permite ilustrar dos de los componentes del modelo de políticas activas e integradas presentado en el capítulo anterior: las restricciones y barreras del marco regulatorio de la IED y un sistema de incentivos basado principalmente en medidas fiscales y orientado a objetivos bien definidos. Ambos elementos enmarcados e integrados a la política industrial del país.

Política industrial, restricciones e incentivos a la IED

a) Los inicios

Desde los años sesenta Malasia ha promovido su desarrollo industrial a través de la IED, utilizando tanto incentivos como restricciones para ello. Según indica la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (1998), las primeras leyes que favorecen a los inversionistas son del año 1958, en que el *Pioneer Ordinance* estableció dos años de exención tributaria para aquellos proyectos de inversión en manufactura que calificaran como “pioneros”. Legislaciones posteriores introdujeron nuevos incentivos para ampliar la cobertura a otro tipo de empresas (no “pioneras”) y proyectos intensivos en mano de obra.

En el año 1971, luego de conflictos étnicos en el país, se promulgó la Nueva Política Económica que, entre otros, resolvió dividir la propiedad de las empresas de forma tal de mantener una proporción dada (30/40/30) entre *bumiputras* (malasios originarios), no *bumiputras* y extranjeros. En la práctica, para poder cumplir con estos requisitos el *Industrial Coordination Act* (ICA) de 1975 estableció un sistema en que las empresas manufactureras de un cierto tamaño debían solicitar una licencia para poder operar. Como resultado, la participación extranjera en la propiedad de las empresas decreció durante los años setenta y principios de los ochenta.

El objetivo de ICA, según lo indica el gobierno (MIDA, 2005), es asegurar el desarrollo y crecimiento ordenado del sector manufacturero del país. Actualmente, las empresas manufactureras con un capital accionario (*shareholders' fund*) mayor a RM 2,5 millones (aprox. US\$ 658 mil) o más de 75 empleados a tiempo completo deben solicitar una “licencia de manufactura” para operar al Ministerio de Comercio Internacional e Industria. La solicitud se presenta en la agencia de desarrollo industrial MIDA, que también tramita licencias para las empresas que deseen expandir o diversificar su capacidad de producción. Este tipo de restricciones son comunes a otros países del Sudeste Asiático (véase recuadro 3)

Recuadro 3
RESTRICCIONES A LA IED EN ASEAN

Existe un conjunto de restricciones a la IED que son comunes a Tailandia, Indonesia, Filipinas y Malasia, (ASEAN4), las que se pueden agrupar en las siguientes categorías.

- **Proceso de examinación de proyectos a través de una agencia de inversiones.** En general, los inversionistas extranjeros deben presentar su proyecto a una agencia de gobierno para que sea examinado y aprobada su ejecución. Este proceso cumple un doble propósito. Su función principal es facilitar y promover aquellas inversiones que estén en línea con las estrategias y prioridades del país, y desde un punto de vista político le asegura, ante cualquier desconfianza, que la IED es monitoreada adecuadamente.
- **Límites a la participación en la propiedad de empresas locales.** La inversión extranjera a través de adquisiciones de empresas locales está regulada y considera límites en el porcentaje de participación de la propiedad. Estos límites varían según el país y el sector, y se transforman en una barrera importante a la entrada de nuevas inversiones ya que la adquisición de empresas locales es una estrategia de entrada común en empresas que deseen operar en el mercado local.
- **Listas de exclusión.** Indonesia, Tailandia y Filipinas poseen listas de sectores en los cuales la IED no está permitida o existen límites a la participación de extranjeros, aún cuando se trate de inversiones no realizadas vía adquisiciones. Las listas se han ido reduciendo en el tiempo. Sólo Malasia no tiene una lista de exclusión, pero existen sectores donde la IED no está permitida.
- **Restricciones a la propiedad de terrenos.** En los cuatro países existen restricciones para que una empresa extranjera adquiera la propiedad de la tierra en que se instala. En el caso de Malasia, los inversionistas requieren la aprobación de las autoridades estatales antes de hacerse propietarios, salvo que se trate de zonas de procesamiento de exportaciones.

Fuente: Basado en (Thomsen, 1999)

b) Crecimiento exportador de los 80's y el primer plan de desarrollo industrial

En la década de los ochenta, Malasia inició un giro importante en su política industrial y de atracción de inversiones. La política de sustitución de importaciones, el procesamiento de *commodities*, la protección de la economía local y el fomento de actividades intensivas en mano de obra que caracterizó la década anterior cambió, dando un énfasis mayor en el desarrollo industrial basado en la manufactura y la orientación exportadora. Lo cual quedó plasmado en el *Industrial Master Plan* que se lanzó en el año 1986 y que definió los lineamientos estratégicos para los próximos 10 años.

Producto de esta iniciativa y de forma de dar un nuevo impulso a la inversión privada se relajaron algunas condiciones establecidas para entregar licencias de operación a las actividades manufactureras. El nivel de exportaciones comienza a ser utilizado para determinar el porcentaje de participación extranjera en la propiedad de proyectos manufactureros, permitiéndose hasta el 100% en la medida de que al menos un 80% de la producción es exportada. En otros sectores no exportadores, donde no existían los recursos o capacidades locales, también fue aceptada la propiedad mayoritaria extranjera. Al mismo tiempo, el *Promotion Investment Act* de 1986 reemplazó la legislación vigente desde 1968 e introdujo nuevos incentivos a la inversión para promover las exportaciones, otros sectores como el turismo y la agricultura, y actividades como la capacitación, investigación y desarrollo y gestión ambiental, entre otras.

A partir del año 1985, Malasia experimenta un explosivo crecimiento exportador en el sector manufacturero. Este crecimiento fue aún mayor en el sector electrónico, dominado por las empresas extranjeras. Según el banco central de Malasia (Bank Negara) las exportaciones de productos

eléctricos y electrónicos representaban el 9% de las exportaciones totales en 1985, el 43% en 1997 y el 50% en el 2005.

c) Los nuevos desafíos y el segundo plan de desarrollo industrial

El fin de la década del noventa y principios de esta enfrenta a Malasia a nuevos desafíos, los cuales se ven plasmados en el segundo *Industrial Master Plan* 1996-2005. En este se buscó profundizar el desarrollo del sector manufacturero, incrementando las actividades de mayor valor en la cadena de producción, el aumento de la productividad y el desarrollo de los servicios relacionados con el sector manufacturero. Malasia, tanto en ese momento como ahora, se vio enfrentada a un escenario internacional cada vez más competitivo, donde la estrategia de crecimiento basada en el desarrollo exportador y la atracción de IED es utilizada por países que ofrecen condiciones de producción a menor costo. Al mismo tiempo el gobierno comienza a promover la inversión de empresas malasias en el exterior, como una forma de mejorar la competitividad de estas.

Este nuevo escenario se tradujo en una mejora y flexibilización del marco que regula la IED. En julio de 1998 se definió que en las postulaciones presentadas hasta diciembre de 2003, los extranjeros pueden tener hasta el 100% de la propiedad, independientemente del nivel de exportaciones. Esta liberalización no era aplicable a ciertas actividades y productos de papel, plástico y acero, donde las empresas malasias tienen capacidades y experiencia. Sin embargo, en Junio de 2003 se libera completamente la restricción anterior. A partir de esa fecha los inversionistas extranjeros pueden tener el 100% de la propiedad en nuevos proyectos manufactureros, la expansión o diversificación de proyectos de empresas existentes, sin exclusión de actividad o producto. En la medida que se mantengan las condiciones bajo las cuales fue aprobada la participación en la propiedad no se solicitará su reestructuración patrimonial. (MIDA, 2005).

Adicionalmente, se flexibilizaron los requisitos para la contratación de personal extranjero. En general, el gobierno espera que la dotación de personal en las empresas sea nacional y refleje la composición multicultural del país lo que promueve a través del entrenamiento de personal local. Sin embargo, cuando hay carencia de personal calificado las empresas están autorizadas para llevar al país y contratar temporalmente extranjeros. Además las empresas pueden tener un número de “puestos claves” que pueden ser llenados por extranjeros permanentemente. Se debe presentar una solicitud para estos fines.

d) Tercer plan de desarrollo industrial

Recientemente, en agosto de 2006, el Primer Ministro de Malasia lanzó públicamente el *Third Industrial Master Plan* (IMP3) 2006-2020. En su discurso destacó que “parte importante de los logros económicos del país se debe a la cuidadosa formulación de objetivos y políticas”. Entre los años 1986 y 1995 el primer IMP creó las bases del desarrollo de la industria manufacturera de Malasia, el cual fue profundizado en el IMP de los años 1996-2005, avanzando hacia actividades de mayor valor agregado y el desarrollo de los servicios relacionados con la actividad manufacturera.

El nuevo IMP3 define las líneas estratégicas para el desarrollo del país en los próximos 20 años con el “fin último de alcanzar el estatus de nación desarrollada, en un contexto de competencia internacional cada vez más intensa y en que la posición de Malasia es desafiada tanto por los competidores tradicionales como por las nuevas economías emergentes”. En este contexto, el Primer Ministro indicó que la inversión extranjera directa seguirá siendo importante, sin embargo, se irá adoptando una aproximación cada vez más focalizada en las medidas que se adopten para atraer IED, dando mayor énfasis en la atracción de inversiones en actividades de alto valor agregado.

Los tres pilares del IMP3 son los sectores de manufactura, servicios y agricultura, los cuales el gobierno pretende mover más allá del “desarrollo medio hacia bienes o componentes de mayor valor agregado, mayor uso de tecnología y un fuerte énfasis en la mejora de productos y procesos vía I+D”, coincidente con la misión esencial del país que es avanzar en la cadena productiva. Se espera que para el 2020 el sector manufacturero sea un sector maduro y se identificaron 12 subsectores para avanzar en su desarrollo y promoción. Además, se crearán medidas para obtener el máximo potencial de los recursos naturales y generar productos de alto valor, sector actualmente explotado bajo su potencial en comparación con el sector manufacturero, y se promoverá el crecimiento del sector servicios, siguiendo las tendencias internacionales. En el ámbito de los servicios ya se han generado nuevos incentivos para promover estas actividades (ver cuadro 29).

La institucionalidad para el desarrollo industrial y la promoción de la IED

MIDA (Malaysian Industrial Development Authority), creada en el año 1967, es la agencia del gobierno que promueve y coordina el desarrollo industrial del país. Posee una red de 16 oficinas internacionales (5 en estados Unidos, 5 en Europa, 5 en Asia y una en Australia) y 10 oficinas en varios estados del país. Las principales funciones de MIDA son:

- Promover las inversiones locales y extranjeras en el sector manufacturero y sus servicios relacionados
- Planificar el desarrollo industrial de Malasia y recomendar al Ministerio de Comercio Exterior e Industria políticas y estrategias para la promoción y el desarrollo industrial.
- Evaluar las postulaciones para:
 - licencias de manufactura
 - cupos para empleados extranjeros
 - incentivos tributarios para actividades manufactureras, turismo, I+D, instituciones de capacitación y desarrollo de software
 - exenciones aduaneras en materias primas, componentes y maquinaria.
- Apoyar a las empresas en la implementación y operación de sus proyectos y facilitar el apoyo de las autoridades relevantes a nivel federal y de los estados.
- Facilitar la coordinación e intercambio de información entre las instituciones relacionadas con el desarrollo industrial.

La evolución que ha seguido MIDA es similar a otras agencias o consejos de inversión del sudeste asiático. Estas han ido evolucionando cada vez más desde su rol original de autorizar la inversión a un rol de promotor de ella. Así también se han transformado en la “ventana única” para facilitar los procesos de aprobación de las inversiones que ingresan al país. A pesar de estos cambios hacia un rol más proactivo y en que también los países han liberalizado algunas restricciones a la inversión, el rol de examinador de estas agencias continúa presente, principalmente por su función de administración de los sistemas de incentivos a los cuales postulan los inversionistas, y que han sido parte importante de la estrategia de atracción de inversiones de estos países. Además de evaluar los proyectos se encargan de hacer el seguimiento que permita asegurar que se están cumpliendo los objetivos con los cuales se condicionó su aprobación. Entre las agencias de la región, MIDA, es considerada la más eficiente. (Thomsen, 1999).

MIDA es el primer punto de contacto para los inversionistas locales y extranjeros que deseen materializar inversiones en Malasia y desde el año 1988 funciona como ventanilla única. Para facilitar este rol, en las oficinas centrales de MIDA en Kuala Lumpur están destinados representantes de distintos ministerios y departamentos y empresas de energía y telecomunicaciones, los cuales están disponibles para asesorar a los inversionistas en las materias

relacionadas con sus proyectos (impuestos, inmigración, postulaciones e incentivos, aduanas, servicios básicos, medio ambiente, etc.).

Si bien MIDA también realiza actividades de marketing propias de una Agencia de Promoción de Inversiones, su actividad principal es eminentemente técnica y parte importante de sus cerca de 500 empleados está destinado a las labores de evaluación de las postulaciones y monitoreo de los proyectos. En el año 2004 se aprobaron 1.101 proyectos, que fueron evaluados y contrastados con las definiciones de políticas del segundo *Industrial Master Plan* 1996-2005.

Incentivos a la atracción de inversiones

Tres son las principales características del sistema de incentivos a la inversión en Malasia. Está basado principalmente en incentivos fiscales (beneficios tributarios), los incentivos se diseñan y están en línea con las estrategias de desarrollo definidas por el gobierno, el sistema es dinámico y se adapta y mejora permanentemente.

Los dos principales incentivos son el *Pioneer Status* y el *Investment Tax Allowance*. El primero establece una exención tributaria al impuesto a las empresas de entre un 70 al 100% por un plazo que puede llegar hasta 10 años. El segundo, que es alternativo al primero, consiste en una asignación de un porcentaje (entre el 60 y 100%) del gasto de capital incurrido por la empresas, para ser descontado sobre el 70 a 100% del ingreso tributable. El cuadro 30 presenta un resumen de los principales incentivos y los valores específicos que toman para casos seleccionados. La descripción completa y el detalle de cada uno de los incentivos está disponible en (MIDA, 2005) y (www.mida.gov.my)¹⁷.

Los incentivos tributarios es una de las principales herramientas con que el gobierno ejecuta su política industrial y de desarrollo. Entre otros requerimientos, el inversionista debe demostrar que la operación llevará directa o indirectamente a beneficios económicos netos en materias tales como el nivel de propiedad y participación en la administración de “malasios originarios” (*bumiputera*), así como distribución del ingreso, crecimiento del empleo, exportaciones, calidad y rango de los productos y servicios, diversificación productiva, uso y mejora de materias primas locales, capacitación e investigación y desarrollo (Thomsen, 1999).

A partir de la segunda mitad de los años 80 los incentivos son alineados con el *Industrial Master Plan 1986-1995* para apoyar los doce sectores definidos en dicho plan, y consecuentemente se han ido modificando para apoyar las nuevas estrategias del gobierno. En el cuadro 29 se presenta al lista resumida de los sectores y actividades apoyada por el gobierno. Cada una de ellas es apoyada por un incentivo. Todo esto crea un sistema bastante complejo en el que se cruzan tres niveles: sector (producto), actividad y ubicación geográfica.

El éxito económico alcanzado por Malasia ha hecho que desde principios de los años 90 el sistema de incentivo vaya siendo menos generoso y más selectivo en el tipo de actividades a apoyar. Por ejemplo, el gobierno ya no promueve inversiones intensivas en mano de obra. Sólo los proyectos con un ratio inversión por empleado mayor a RM 55.000 (aprox. US\$ 14.474) pueden acceder a licencias de manufacturas o incentivos, salvo cuando el valor agregado es mayor al 30%, el personal gerencial, técnico y supervisor es mayor al 15%, los proyectos están en la lista de actividades promovidas por el gobierno, o están ubicados en ciertas zonas del país (MIDA, 2005).

Sin embargo, al mismo tiempo el sistema se ha ido ampliando para ir incorporando a las nuevas actividades y productos promovidos. Esta característica es destacada por (Thomsen, 2004), quien habla de que en Malasia hay “proliferación, no escalamiento” de incentivos. Los últimos sectores incorporados al sistema de incentivos son los servicios no relacionados con la manufactura, que son parte de los tres pilares del recientemente lanzado tercer *Industrial Master Plan 2006-2020*.

¹⁷ Se ha realizado una traducción libre de los incentivos sólo con fines ilustrativos. Se recomienda recurrir a los textos originales para un mayor detalle.

Cuadro 30

MALASIA: PRINCIPALES INCENTIVOS A LA INVERSIÓN (SELECCIÓN)

	Principales Incentivos (1)		Otros Incentivos
	<i>Pioneer Status</i>	<i>Investment Tax Allowance</i>	
MANUFACTURA			
Alcance general			
<p>Empresas con actividades y productos promovidos por el gobierno</p> <p>Se utilizan criterios tales como el nivel de valor agregado, la tecnología empleada y las relaciones con la industria local para definir los proyectos que pueden ser apoyados bajo el <i>Pioneer Status</i> o el <i>Investment Tax Allowance</i>. Estos están definidos en una "Lista General de Actividades y Productos Promovidos" por el gobierno, que está compuesta por 242 categorías.</p>	<p>5 años de exención parcial del impuesto corporativo. Se paga el 30% de impuesto.</p> <p>Desde el 13 de septiembre de 2003 al 31 de diciembre de 2005, empresas que se instalen en las zonas promovidas (estados de Sabah y Sarawak y el "Corredor del Este" de Malasia peninsular (2)) acceden al 100% de exención por 5 años.</p>	<p>60% de los gastos de capital que califiquen, tales como instalaciones, maquinaria y equipos, incurridos en 5 años, puede ser descontado del 70% del ingreso tributable (statutory income) de cada año (el otro 30% paga los impuestos usuales). El remanente no utilizado puede ser trasladado al año siguiente.</p> <p>Desde el 13 de septiembre de 2003 al 31 de diciembre de 2005, empresas que se instalen en las zonas promovidas (estados de Sabah y Sarawak y el "Corredor del Este" de Malasia peninsular (3)) acceden a una asignación de 100% del capital gastado para ser descontado del 100% del ingreso tributable</p>	<p>Reinvestment Allowance</p> <p>Empresas que han operado por más de 1 año pueden postular. Asignación de 60% del gasto de capital incurrido en ampliación, modernización o automatización, para ser descontado del 70% del ingreso tributable (statutory income). (100% si es en las zonas promovidas). El beneficio puede ser entregado por 15 años consecutivos.</p> <p>La empresa puede acceder a descontar el 100% del ingreso tributable si obtiene niveles de productividad que excede el nivel definido por el Ministerio de Finanzas para el subsector en que participa.</p> <p>Accelerated Capital Allowance</p> <p>Las empresas para las cuales ha expirado el beneficio anterior, pueden solicitar este por tres años.</p> <p>Tax Exemption on the Value of Increased Exports</p> <p>Desde el año 2003, las empresas que exporten pueden acceder a exención de impuesto en el impuesto corporativo de 10% del incremento en las exportaciones con valor agregado mayor a 30%, o del 15% para exportaciones con valor agregado mayor a 50% (30% y 50% para empresas con patrimonio malasio mayor a 60%, respectivamente).</p>
Casos específicos (seleccionados)			
<p>Empresas de alta tecnología</p> <p>Involucradas en tecnologías nuevas y emergentes. Pertenecen a la lista de "Actividades y Productos Promovidos-Empresas de Alta Tecnología", que tiene 26 categorías.</p> <p>Además, el gasto en I+D deber ser mayor al 1% de las ventas de la empresa (tiene tres años para cumplir con este requisito). El 7% de los empleados deben ser científicos o técnicos acreditados académicamente y con cinco años de experiencia en temas relacionados.</p>	<p>100% de exención por 5 años.</p>	<p>Asignación de 60% del gasto de capital incurrido en 5 años, para ser descontado del 100% del ingreso tributable.</p>	
<p>Empresas productoras de maquinaria y equipos especializados</p>	<p>100% de exención por 10 años.</p>	<p>Asignación de 100% del gasto de capital incurrido en 5 años, para ser descontado del 100% del ingreso tributable</p>	
<p>Empresas que diseñan, investigan y desarrollan, y producen módulos para automóviles.</p> <p>Están especificados los módulos que califican. Disponible desde el 21 de Septiembre de 2002.</p>	<p>100% de exención por 5 años.</p>	<p>Asignación de 60% del gasto de capital incurrido en 5 años, para ser descontado del 100% del ingreso tributable</p>	

Cuadro 30 (conclusión)

<p>Empresas que utilizan la biomasa de la palma (<i>oil palm</i>) para producir productos de valor agregado (tableros, pulpa, papel, etc.)</p> <p>Disponible desde 13 de Septiembre de 2003. Disponible para nuevas empresas y empresas existentes que reinviertan.</p>	100% de exención por 10 años.	Asignación de 100% del gasto de capital incurrido en 5 años, para ser descontado del 100% del ingreso tributable	
SERVICIOS			
<p>Servicios relacionados con la manufactura</p> <p>Logística de toda la cadena de valor, actividades de marketing y provisión de servicios básicos (vapor, gas industrial, agua mineral, etc.)</p>	70% de exención por 5 años. 100% para las zonas promovida (entre 13 septiembre 2003 y 31 de diciembre 2005)	Asignación de 60% del gasto de capital incurrido en 5 años, para ser descontado del 70% del ingreso tributable Asignación de 100% para ser descontado del 100% del ingreso tributable, en las zonas promovidas. (entre 13 septiembre 2003 y 31 de diciembre 2005)	
Desarrollo de Software	70% de exención por 5 años		<p>Accelerated Capital Allowance Las empresas reciben una asignación inicial de 20% y anual de 40% por los gastos en computadores y tecnología, deducibles en dos años.</p> <p>Tax Exemption on the Value of Increased Exports Las empresas del sector TIC pueden postular a una exención de impuesto en el impuesto corporativo del 50% del incremento en el valor de las exportaciones.</p>
<p>Casas matrices</p> <p>Provee servicios corporativos a sus oficinas dentro y fuera del país. Se establecen criterios de elegibilidad, entre otros, número mínimo de empresas que atiende fuera del país y actividades (3).</p>			10 años de exención de impuesto a los ingresos provenientes de los servicios prestados, los intereses derivados de préstamos y los royalties recibidos por el trabajo de I+D a sus oficinas o empresas relacionadas fuera de Malasia. Para servicios calificados prestados a empresas relacionadas en Malasia, si estos ingresos no superan el 20% de los ingresos totales por ese tipo de servicios, estarán exentos de impuestos.

Fuente: Basado en (MIDA, 2005), actualizado en www.mida.gov.my.

- (1) Las empresas deben postular a uno u otro. *Pioneer Status* e *Investment Tax Allowance* son incentivos alternativos. Se ha realizado una traducción libre de los incentivos sólo con fines ilustrativos. Se recomienda recurrir a los textos originales para un mayor detalle y exactitud.
- (2) Los estados de Kelantan, Terengganu y Pahang y el distrito de Mersing en el estado de Johor forman el "Corredor del Este".

SECTORES Y ACTIVIDADES BENEFICIARIAS DE INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EN MALASIA

<p>Sector manufacturero</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ General (empresas que califican en “Lista de productos y actividades promovidas-General”: 242 categorías). ○ Empresas de alta tecnología (que califican en “Lista de productos y actividades promovidas-Alta tecnología”: 26 categorías). ○ Proyectos Estratégicos (de importancia nacional, en general involucran una inversión en capital importante y largos periodos de gestación, son intensivos en el uso de tecnología, generan vínculos relevantes con al industria y el impacto en la economía del país es importante). ○ Pequeñas y medianas empresas (que producen o realizan actividades de la “Lista de productos y actividades promovidas-Pequeñas empresas”: 79 categorías) ○ Fortalecimiento de relaciones industriales (para productos y actividades de la “Lista de productos y actividades promovidas-Industrial Linkage Program”: 34 categorías). ○ Producción de maquinaria y equipos ○ Módulos para automóviles (empresas que realizan diseño, I+D y producción) ○ Uso de la biomasa de la palma (para productos de valor agregado) <p>Sector agrícola</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ General (empresas agrícolas que califican en “Lista de productos y actividades promovidas-General”). ○ Empresas (de mayoría malasia) con productos de potencial exportador en la industria del caucho, la palma y maderera. - Proyectos especiales, aprobados por el Ministerio de Finanzas - Exportaciones en pescado y fruta deshidratada, flores frescas y secas, plantas y peces ornamentales. ○ Empresas proveedoras de la cadena de frío y servicios para productos alimenticios - Producción de comida “halal”(especial para consumo musulmán). <p>Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ General (incluye eco y agro turismo). ○ Construcción de yates de lujo - Operadores turísticos y arriendo de auto 	<p>Gestión ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Plantaciones forestales ○ Tratamiento y disposición de residuos peligrosos ○ Conservación de Energía y uso de energías renovables ○ Reciclaje <p>Investigación y Desarrollo</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Empresas que proveen servicios de I+D a empresas no relacionadas ○ Empresas que proveen servicios de I+D a empresas relacionadas <p>Capacitación y entrenamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Empresas que instalan instituciones de capacitación <p>Tecnologías de Información y Comunicaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Desarrollo de software - Adquisición y uso de TIC - Empresas TIC exportadoras <p>Proyectos de servicios aprobados por el Ministerio de Finanzas</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Transporte, comunicaciones y servicios básicos. <p>Industria de transporte terrestre y naviero</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transporte de carga terrestre y naviero <p>Servicios relacionados al sector manufacturero</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Logística, marketing y otros. <p>Productos y servicios multimediales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que se instalen en el Multimedia Super Corridor <p>Empresas basadas en conocimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Invierten en actividades intensivas en conocimiento <p><i>Casas matrices</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Proveen servicios corporativos a oficinas y empresa relacionadas, dentro y fuera de Malasia. <p><i>Centros regionales de distribución</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Para productos de grupo de la empresa a ser distribuidos a empresas no relacionadas <p><i>Centros internacionales de adquisición y venta</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Para empresas relacionadas o no relacionadas <p><i>Oficinas de representación y oficinas regionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Para prestar servicios a la oficina principal <p>Notas:</p> <ul style="list-style-type: none"> o: postulaciones en MIDA -: postulaciones en otra institución En cursiva actividades recientemente no promovidas antes de enero de 2005.
--	--

Fuente: Fuente: Basado en (MIDA, 2005), actualizado en www.mida.gov.my

Uno de los sectores que ha tenido un tratamiento especial y que merece ser destacado es el de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC). En un esfuerzo por llevar al país a un nuevo estado en su desarrollo el gobierno creó el *Multimedia Super Corridor* (MSC) que es un plan de largo plazo para el desarrollo del sector TIC y que tiene su expresión física actual en una franja de 15 por 50 km. al sur de Kuala Lumpur. Esta iniciativa basa su desarrollo en la atracción de inversiones extranjeras, para lo cual desarrolló un “decálogo” de incentivos y compromisos del gobierno, que incluyen la provisión de infraestructura física y de telecomunicaciones de alto nivel e incentivos fiscales especiales. Adicionalmente, el gobierno ofrece como incentivo la posibilidad de acceder a una agencia que actúe como ventanilla única y que facilite estos procesos y elimine restricciones y trabas (por ejemplo, la censura en el uso de Internet, para el caso del MSC). En rigor, este tipo de medidas no son incentivos propiamente tales, sino sólo la remoción de trabas en forma selectiva. (Véase el recuadro 4)

Elementos a destacar en el caso de Malasia

El gran mérito de Malasia ha sido su proceso de planificación industrial, que establece planes de desarrollo a 10 y 20 años plazo. Las políticas de atracción de IED adquieren su mayor sentido cuando existe claridad sobre los objetivos a los cuales contribuyen. En Malasia la atracción de IED ha sido una variable importante en la transformación productiva del país, especialmente en el desarrollo de las exportaciones manufactures, y en particular, del sector de la electrónica. En el nuevo plan de desarrollo industrial se espera que la IED siga contribuyendo al desarrollo del país, sin embargo, se espera adoptar una aproximación más focalizada para atraer inversiones en actividades de alto valor.

Múltiples países, múltiples estrategias. Uno de los elementos que llama la atención en Malasia es la coexistencia de dos sistemas, uno de incentivos y otro de restricciones, que parecieran contradictorios. Por una parte, el complejo sistema de incentivos está en línea con las prioridades estratégicas definidas por el gobierno y el rol asignado a la IED, y por otro, existe un conjunto importante de restricciones que limitan la operación de las empresas extranjeras y por ende se transforman en una importante barrera a la inversión.

Aunque se de esta dualidad, el desempeño mostrado por Malasia claramente lo pone dentro de la categoría de exitoso, en particular, por el rol que ha jugado la IED en el desarrollo exportador. Esto lleva a pensar si esta es una estrategia viable de seguir para cualquier país. Todo dependerá de las características del país. Si un país puede demostrar ventajas suficientes también podrá, teóricamente, establecer las restricciones que considere necesarias. Sin embargo, en general, las mejores prácticas apuntan a liberalizar los regímenes de inversión extranjera y remover los obstáculos a ella, no diferenciando entre inversión destinada a las exportaciones o a servir el mercado local.

Lo interesante de rescatar es la forma y el nivel de intervención seguido por el gobierno de Malasia. El sistema montado, complejo de operar, exige tener definido claramente una estrategia país donde cada una de las acciones seguidas, tanto desde el punto de vista de las restricciones como de los incentivos, apuntan a objetivos muy específicos. La intervención del gobierno refleja la importancia y el compromiso asignado a la IED en el desarrollo industrial del país.

Si bien cada uno de los casos anteriores presentan características propias de la realidad de cada país, hay un elemento común a destacar: de una forma u otra, ya sea por un mecanismo de coordinación interministerial (Francia), una institución de promoción poderosa (República Checa), o por medio de planes de desarrollo industrial centralizados (Malasia), los tres países están ejecutando políticas de atracción de inversiones activas. La experiencia internacional es amplia y lo suficientemente variada como para ofrecer valiosas referencias para cada país de la región.

Recuadro 4
MULTIMEDIA SUPER CORRIDOR

Una de las iniciativas más importantes que ha lanzado el gobierno de Malasia para promover las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) y por esta vía impulsar al país a una nueva etapa de su desarrollo (basada en el conocimiento) para alcanzar el nivel de nación desarrollada para el año 2020 es el Multimedia Super Corridor (MSC).

El MSC es un ambicioso plan de largo plazo (1996-2020), estructurado en tres etapas. En la primera, ya completada (1996-2003), se materializó exitosamente esta iniciativa, cuya expresión física es una franja de 15 km. de ancho por 50 km. de largo, entre el centro de Kuala Lumpur al norte y el aeropuerto internacional en el sur. La segunda etapa, entre el 2004 y 2010, pretende extender la experiencia a otras ciudades y conectarlas entre sí, para en una última etapa (2011-2020) transformar al país completo en un corredor multimedia y alcanzar el objetivo final de ser una nación desarrollada.

Con esta iniciativa el gobierno desea atraer empresas líderes en el mundo para que investiguen, desarrollen, produzcan y utilicen al MSC como base exportadora, así como generar el ambiente apropiado para que las pequeñas y medianas empresas malasias del sector se desarrollen y compitan a nivel global. En conjunto con el sector privado, el gobierno está proveyendo al MSC con infraestructura de alto nivel (telecomunicaciones, parques tecnológicos, carreteras, hogares de alta calidad, supermercados y centros comerciales, áreas de esparcimiento, etc.), así como de incentivos especiales para las empresas que se les adjudique el MSC-status. Dos ciudades inteligentes (cybercities) fueron creadas en el MSC: Putrajaya, al cual el gobierno trasladó su administración, y Cyberjaya, que ha sido la principal receptora de nuevas empresas. Adicionalmente, las Torres Petronas y el Technology Park Malaysia en Kuala Lumpur tienen la categoría de ciudad inteligente para los efectos de la instalación de empresas.

La Multimedia Development Corporation, MDC (recientemente rebautizada MDeC) es la institución maniatada por el gobierno para administrar, promover y funcionar como ventanilla única en la asistencia de las empresas que deseen instalarse en el MSC. MDC promueve además seis áreas de desarrollo emblemáticas: gobierno electrónico, tarjetas multipropósito, telemedicina, colegios inteligentes, cluster de I+D y comercio electrónico.

El gobierno se compromete con una serie de beneficios e incentivos para las empresas que se instalan en el MSC:

Infraestructura física y de información de clase mundial

Acceso sin limitaciones a empleados locales y extranjeros

Libertad en la propiedad de empresas (no hay requisitos de participación local)

Libertad en transacciones financieras internacionales (no se requiere aprobación previa)

Incentivos a la inversión, que incluyen:

Pioneer Status (100% de exención de impuestos por 10 años), o

Investment Tax Allowance (100% de deducción por 5 años)

Exención de impuestos a la importación de equipos multimedios.

Convertirse en líder regional en protección de la propiedad intelectual y leyes cibernéticas.

Asegura acceso y uso de Internet sin censura

Proveer precios globalmente competitivos de telecomunicaciones (para lo cual establece convenios y monitorea permanentemente a los proveedores).

Trato personalizado

Una agencia poderosa (MDC) que apoya y actúa como ventanilla única.

Las autoridades de Malasia están satisfechas con esta primera etapa. A diez años de haber lanzado esta iniciativa, se pasó de 300 empresas en el sector de tecnologías de información, a más de 3.400, de las cuales 1.447 tiene el MSC-status. Por otra parte, Malasia es considerada entre las principales ubicaciones para externalizar servicios (centros de llamados y servicios compartidos). En el ranking que elabora ATKearny (Global Services Index-2005), se ubica en tercer lugar detrás de India y China. Este sector ha sido un gran impulso del crecimiento del MSC, y se estima que emplea a más de 7 mil personas.

Fuente: Elaborado en base a (MDC, 2003), información institucional (www.msc.com.my), entrevista a Gerente General de MDC (Msc.Comm, Enero 2005), entrevista realizada por el autor en el año 2004 a ejecutivos de MSC, y comunicados de prensa del décimo aniversario del lanzamiento del MSC (2006).

IV. Políticas para atraer IED en I+D: los casos de Chile e Irlanda

Este capítulo aprovecha el pasado reporte de UNCTAD sobre las inversiones en el mundo (World Investment Report 2005-WIR05), que trata en detalle la tendencia de las empresas transnacionales a internacionalizar la investigación y desarrollo (I+D), para ilustrar y hacer una comparación entre las políticas de Chile e Irlanda en torno a las políticas que están utilizando para atraer este tipo de inversiones

El caso de Chile permitirá mostrar los elementos específicos de política que está poniendo en práctica un país de la región y el de Irlanda permitirá compararse con uno de los países más exitosos a nivel mundial en materia de atracción de inversiones, el cual ha tenido que ir adaptando su estrategia inicial a un entorno global cada vez más competitivo.

A. Inversión extranjera en investigación y desarrollo

La oportunidad: el constante aumento de la I+D de las empresas en el exterior¹⁸

El gasto mundial en I+D está altamente concentrado en las empresas transnacionales. Por ejemplo, en el año 2002 en

¹⁸ La información de contexto sobre inversiones en I+D que sustenta la primera parte de este capítulo fue tomada de WIR05 (UNCTAD, 2005).

las 700 empresas que más gastaron en I+D (de las cuales al menos el 98% son transnacionales) realizaron el 69% del gasto total en I+D de todas las empresas, lo cual representa el 46% del gasto total en I+D del mundo. Sólo para poner en contexto la importancia de las cifras anteriores: Ford Motor gasta más en I+D que países como España o Suiza, Siemens más que Bélgica o Israel, y Toyota más que Finlandia o Austria. El 80% de estas empresas provienen de cinco países (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido y Francia) y se concentran principalmente en tres industrias (TI-hardware, automotriz y farmacéutica-biotecnológica).

Este segmento de la cadena de valor de las empresas, que es el menos internacionalizado, está experimentando el más rápido crecimiento. Los datos disponibles no son muy completos, pero estadísticas aisladas permiten mostrar que:

- ❑ La proporción del gasto en I+D que realizan las principales empresas suecas en el exterior aumentó de un 22% a un 45%, llegando a US\$ 2,47 mil millones, entre los años 1995 y 2003.
- ❑ El gasto en I+D de las empresas japonesas en el exterior aumentó de US\$ 1,9 a US\$ 3,3 mil millones, entre los años 1995 y 2002, lo que representa el 4% de la inversión total de Japón en I+D.
- ❑ El gasto de las empresas alemanas en I+D en el exterior creció un 130%, alcanzando los US\$ 12 mil millones, entre los años 1995 al 2001.

Tradicionalmente, los países desarrollados han sido los más importantes destinatarios de este tipo de inversiones y continúan siéndolo, pero es posible observar una tendencia de las empresas multinacionales a localizar este tipo de actividades en forma cada vez más creciente en los países en desarrollo. Al respecto, China e India han sido los principales beneficiarios en esta categoría en Asia, y Brasil en América Latina.

Sin embargo, frente a esta oportunidad, en general los países de la región no están realizando esfuerzos para atraer activamente este tipo de inversiones. Así por ejemplo, una reciente encuesta realizada por UNCTAD (2005) indica que sólo el 11% de las API de América Latina y el Caribe promueven inversiones en este ámbito, comparado con un 79% en los países desarrollados y un 94% en los países en desarrollo de Asia y Oceanía (véase cuadro 30).

Cuadro 32

¿LAS API BUSCAN ATRAER ACTIVAMENTE IED RELACIONADA CON I+D?

Región	Número de Respuestas	
	SI	NO
Países desarrollados	15	4
Europa Sur Oriental y CEI (*)	5	4
Países en desarrollo		
África	9	13
América Latina y el Caribe	2	16
Asia y Oceanía	15	1

Fuente: WIR05 (UNCTAD, 2005)

(*) Clasificación de UNCTAD. CEI: Comunidad de Estados Independientes (Armenia, Azerbaijón, Belarús, Federación de Rusia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Turkmenistán y Ucrania).

Motivaciones y factores para invertir en I+D en el exterior

El informe de UNCTAD presenta distintas taxonomías, según la naturaleza de la actividad tecnológica o la motivación de las empresas, para clasificar las actividades de I+D que estas realizan en el exterior. Aplicando dichos conceptos sobre la clasificación de CEPAL ya presentada en el Capítulo II, se obtienen las siguientes categorías:

- ❑ **I+D en “buscadores de mercado”:** En general, se trata de la transferencia de tecnologías desde la empresa matriz a sus subsidiarias en los países de destino para el desarrollo o adaptación de productos y procesos. En este caso, la I+D está relacionada con la entrada de la empresa a nuevos mercados o la introducción de nuevos productos, tanto para un nivel local como regional. Esta actividad, por ser “adaptativa”, en general, tiene un bajo nivel de complejidad tecnológica en comparación a otros tipos de I+D. La inversión que se materializa está vinculada a los establecimientos productivos de la empresa en el país receptor.
- ❑ **I+D en “buscadores de eficiencia”:** Las empresas en su búsqueda por reducir costos y aumentar su eficiencia están *desfragmentando* sus cadenas de valor. Los costos de la I+D también pueden ser reducidos al ubicarlos en países que ofrecen ventajas de costo, particularmente el relacionado con los salarios de los investigadores. El tipo de I+D que en este caso se realiza (que puede tener distintos niveles de complejidad) dependerá de las definiciones estratégicas de las empresas y por supuesto de las capacidades del país. En general, se observa que en los casos que se desea reducir costos, las empresas tienden a mantener más cercanos a sus casas matrices las actividades de I+D más complejas, trasladando a otros países sólo las más rutinarias.
- ❑ **I+D en “buscadores de activos estratégicos”:** Estas empresas están tras la búsqueda de capacidades específicas que les permitan complementar o potenciar su propia tecnología y conocimientos, y en algunos casos adquirir por esta vía la que les hace falta. Lo que motiva principalmente este tipo de inversiones es la captura de una tecnología, conocimiento o capacidad específica presente en el país receptor, pero también el participar de un ambiente catalizador de la innovación. Por ejemplo, esto último es una de las motivaciones por las que diversas empresas se han instalado en el *cluster* tecnológico de Silicon Valley en California, Estados Unidos.
- ❑ **I+D en “buscadores de recursos naturales”:** En este tipo de empresas, por la naturaleza de su actividad, en general las actividades de I+D en el exterior son menores. Algunas excepciones son las actividades de exploración de las empresas extractivas, que deben ser realizadas en terreno, y otras como las empresas biotecnológicas que están tras la búsqueda de componentes naturales asociados a la diversidad biológica de los países, si bien posiblemente en este caso sean sólo las tareas de identificación de materias primas, la parte de la cadena de I+D que se internacionaliza.¹⁹

No existen muchos estudios o datos para cuantificar las motivaciones por las que una empresa realiza actividades de I+D en el exterior. En general, los estudios disponibles identifican el mismo conjunto de motivaciones, pero difirieren en la priorización de estas. Un estudio realizado a finales de los noventa (Edler, 2002)²⁰ entre 200 empresas de Estados Unidos, Japón y Europa, indica que

¹⁹ La actividad de I+D puede subdividirse en varios eslabones de una cadena de valor. Las estrategias de atracción de inversiones de un país pueden enfocarse a atraer sólo algunos de estos eslabones y no necesariamente a la cadena completa.

²⁰ Citado en (UNCTAD,2005)

los tres principales motivos para invertir en I+D fueron adaptar las tecnologías foráneas a los mercados locales, acceder a personal en investigación capacitado y aprender de mercados externos y clientes líderes. Otro estudio realizado en el año 1999 (Roberts, 2001)²¹ entre 209 empresas de Estados Unidos, Japón y Europa Occidental indica que el establecimiento de centros de excelencia mundiales para una tecnología o disciplina particular fue el principal objetivo de la inversión en el exterior de dichas empresas. La adaptación a los mercados locales apareció en segunda categoría. Por otra parte, la tendencia reciente de la expansión de las actividades de I+D a países menos desarrollados sugiere que el costo y la disponibilidad de recursos humanos especializados son variables que están entrando en juego con mayor fuerza. Así lo sugiere el conjunto de casos y estudios presentados en el reporte de UNCTAD (2005).

En América Latina y el Caribe ha primado la I+D de las empresas transnacionales para la adaptación de tecnología y productos a los mercados locales, siendo principalmente actividades no tecnológicamente intensivas (Cimoli, 2001).²²

Capacidad de los países para atraer IED en I+D

Al igual que otro tipo de inversiones, para facilitar la llegada de inversiones en I+D deben darse ciertas condiciones básicas tales como estabilidad y un ambiente de negocios proclive a la inversión, disponibilidad de infraestructura, en particular de información y telecomunicaciones, protección a la propiedad intelectual y otros. Sin embargo, la disponibilidad de investigadores, tanto en términos de cantidad como de conocimientos específicos y costos apropiados, es el mayor determinante del atractivo de un país. En general, la disponibilidad de este tipo de recursos humanos está asociada a la existencia de un ambiente proclive a la innovación, que se refleja en la existencia de un “sistema nacional de innovación” (SNI) avanzado²³.

UNCTAD (2005) desarrolló un índice para medir la “capacidad de innovación” de los países, que se basa en dos indicadores: uno que mide la “actividad tecnológica” (que utiliza como variables o *proxies* el número de investigadores, patentes y publicaciones técnicas, todas deflactadas por el número de habitantes) y otro que mide el “capital humano” (cuyos *proxies* son la tasa de alfabetismo y las matrículas en la educación secundaria y terciaria). El índice de capacidad de innovación entrega una aproximación sobre la capacidad de los países para atraer IED en I+D. En el cuadro siguiente (33) se presentan los índices de los países bajo estudio. El área sombreada corresponde a los países que UNCTAD califica con una capacidad de innovación media.

²¹ Citado en (UNCTAD,2005)

²² Citado en (UNCTAD,2005)

²³ La OCDE define al SNI como "una red de instituciones del sector público y privado, cuyas actividades y acciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías". Una definición más completa es "un sistema de interacción de empresas del sector público y privado, de universidades y organismos estatales orientado a la producción de ciencia y tecnología dentro de fronteras nacionales. La interacción entre estas unidades puede ser técnica, comercial, jurídica, social o financiera, siempre y cuando el objetivo de la interacción sea el desarrollo, la protección, el financiamiento o la reglamentación de ciencia y tecnología nuevas". (citado en www.conicyt.cl). Por otra parte, el fomento de la innovación tecnológica y la generación de un SNI avanzado, y en particular de los recursos humanos asociados a este, por lo general son prioridades de política nacional e independientes del interés del país por atraer IED en ese ámbito. Los países fomentan la innovación tecnológica, y en particular la I+D, como parte de sus estrategias de desarrollo. Sin embargo, estas políticas tienen impacto directo en la capacidad de un país para atraer inversiones, por lo que es recomendable que estén coordinadas con las políticas de atracción de inversiones. Asimismo, la capacidad de un país para apropiarse de los beneficios que la IED en I+D está en relación directa con la madurez de su SNI.

Cuadro 33
INDICE DE CAPACIDAD DE INNOVACIÓN DE LA UNCTAD
(Países seleccionados, Año 2001)

	Capacidad de Innovación		Actividad Tecnológica		Capital Humano	
	Posición	Indice	Posición	Indice	Posición	Indice
Suecia	1	0,979	1	0,976	2	0,982
Japón	11	0,885	5	0,935	21	0,835
Irlanda	21	0,814	22	0,781	18	0,848
Hungría	32	0,725	28	0,692	35	0,758
República Checa	36	0,690	30	0,680	38	0,701
Argentina	37	0,685	37	0,603	33	0,767
Chile	42	0,576	47	0,544	47	0,609
Brasil	49	0,529	52	0,478	52	0,579
Uruguay	52	0,506	71	0,298	37	0,715
Costa Rica	58	0,472	49	0,526	71	0,419
México	59	0,469	54	0,461	65	0,477
Venezuela	62	0,460	56	0,468	64	0,482
Perú	63	0,425	74	0,289	57	0,561
Jamaica	67	0,395	68	0,315	67	0,475
Colombia	68	0,393	70	0,311	66	0,476
Ecuador	78	0,319	83	0,235	74	0,404
El Salvador	84	0,279	88	0,204	82	0,354
Paraguay	93	0,213	106	0,075	83	0,351
Guatemala	101	0,135	109	0,055	96	0,215
Angola	117*	0,019	117	0,000	118	0,025

Fuente: Elaborado en base a WIR05 (UNCTAD, 2005)

(*) Último

Sólo cuatro de los países en estudio (Chile, Costa Rica, Panamá y Paraguay), declararon explícitamente como objetivo de atracción de inversiones la investigación y desarrollo o las actividades de complejidad tecnológica alta. Los dos primeros países estarían en una posición que les permitiría enfrentar el desafío, pero sería recomendable que Paraguay revisara su definición de objetivo estratégico. Sobre Panamá, el reporte de UNCTAD no presenta información.

B. Los casos de Chile e Irlanda

Chile, el tránsito hacia políticas de atracción de inversiones más activas

Chile es un buen ejemplo de cómo algunos países están comenzando a tomar una actitud más activa hacia la IED. En este caso, esta nueva orientación empieza a tomar forma recién partir del año 2000.

Chile es reconocido entre los países de América Latina y el Caribe por sus logros económicos de los últimos años. Entre los años 1990 y el 2004 creció a una tasa promedio anual de 5,5%, una de las más altas entre los países emergentes.

La política de desarrollo de Chile está fuertemente basada en la libertad de los agentes económicos, donde el Estado asume el rol de facilitador, regulador y subsidiario, permitiendo que las fuerzas del mercado sean los impulsores del crecimiento. En el plano de la atracción de IED,

esta estrategia de desarrollo se tradujo en una actitud más bien pasiva frente a la entrada de flujos de inversión. El esfuerzo estuvo centrado en establecer un marco legal que diera seguridad y estabilidad, principalmente tributaria, a los inversionistas extranjeros, por medio de un contrato que se firma entre estos y el gobierno de Chile (conocido como el Decreto Ley 600). El Comité de Inversiones Extranjeras (CINVER), dependiente del Ministerio de Economía, era el organismo encargado de interactuar con los inversionistas extranjeros, y su rol principal era la administración del marco legal mencionado. Hasta el año 2000, Chile mantuvo una estrategia que no consideraba incentivos especiales ni una institucionalidad especialmente encargada de promover proactivamente al país entre los potenciales inversionistas extranjeros.

La falta de políticas activas no fue impedimento para que Chile registrara importantes flujos de inversiones hacia el país. Entre los años 1974 y 2000 se materializaron inversiones extranjeras por US\$ 52,4 mil millones, de los cuales el 83,4% se materializó a partir de 1990. La IED materializada durante los años 90' representó un promedio anual de un 6,4% del PIB, que se elevó a un 8,3% entre los años 1995 y 2000 (Poniachik, 2002).

a) Complementando la neutralidad con mayor proactividad

A partir del año 2000, a pesar del aparente éxito, la estrategia seguida hasta ese momento es revisada por el gobierno y posteriormente complementada. Por una parte se había instalado el argumento de que si Chile quería continuar por la senda del crecimiento, ya no podría sustentar sus ventajas en una industria basada en los recursos naturales²⁴. Era necesario diversificar la base productiva hacia sectores de mayor valor agregado, y en particular, más intensivos en el uso de tecnología. La IED era un mecanismo que podía ayudar a lograr este objetivo, ya que permitiría incorporar capacidades en aquellos sectores donde la industria nacional mostraba deficiencias o era inexistente.

Al mismo tiempo se evaluó que a lo largo de los últimos años Chile había desarrollado ciertas ventajas, tales como la estabilidad económica y social del país, baja corrupción, infraestructura de telecomunicaciones de clase mundial, disponibilidad de recursos humanos calificados, bajo riesgo país, y otros. Se consideró que estas características podrían atraer inversionistas que buscaran una plataforma de inversiones para la región, y en particular aquellas inversiones que fueran intensivas en el uso o creación de tecnología. Sin embargo, existía desconocimiento por parte de los tomadores de decisiones de las empresas transnacionales sobre los atributos y ventajas de Chile como ubicación para este tipo de inversiones. Esta hipótesis fue confirmada por el gobierno luego de realizar una encuesta que analizó el conocimiento e imagen que ejecutivos de diversas empresas e industrias en Estados Unidos tenían sobre Chile. Lo anterior no debiera ser una sorpresa si se considera que Chile no tenía una política activa de promoción de inversiones extranjeras.

El seguimiento por parte de Chile de la “doctrina del mercado” casi al extremo, había llevado a confundir la neutralidad y la no discriminación con la pasividad. El mejor ejemplo de ello, que hasta el día de hoy es causa de crítica y análisis, y que posiblemente fue uno de los catalizadores del cambio actual en la orientación de la política, fue el proceso de evaluación seguido por INTEL que concluyó con la instalación de una planta manufacturera de chips en Costa Rica (que ha sido sujeto de variados estudios de casos). Chile, sin haber intervenido directamente en el proceso, fue incluido en la “lista corta” de INTEL. Sin embargo, las autoridades chilenas de la época, no acostumbradas a competir por la llegada de inversión extranjera, asumieron una actitud bastante pasiva frente los requerimientos de esta empresa, a diferencia de Costa Rica, donde incluso el presidente de la época se involucró personalmente en las negociaciones.²⁵

²⁴ Ver por ejemplo, Larrain, Sachs y Warner (2000). *A Structural Analysis of Chile's Long Term Growth: History, Prospects and Policy Implications*. Mimeo.

²⁵ Con esto no se desea sugerir que esta fuera la única razón para elegir a un país por sobre el otro.

b) El Programa de Atracción de Inversiones en Alta Tecnología

A partir del año 2000, que coincide con la partida de un nuevo Gobierno, Chile da un nuevo impulso a su política de atracción de IED. Por una parte, el Comité de Inversión Extranjera asume un rol más proactivo en la promoción de Chile en el exterior, con énfasis en el concepto de transformar al país en una plataforma de inversiones, negocios y servicios para la región (ver la campaña “Chile, País Plataforma” en www.cinver.cl). El primer paso para ello fue recopilar y generar la información que diera cuenta de las ventajas del país, para luego plasmar estos conceptos en material promocional (documentos, presentaciones, páginas web, etc.), y seguidamente, generar una nutrida agenda de promoción en eventos internacionales (seminarios, reuniones, misiones presidenciales, etc.).

Al mismo tiempo, y coordinadamente con CINVER, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) crea el Programa de Atracción de Inversiones en Alta Tecnología (PAT) (ver www.hightechchile.com)²⁶, con el propósito de “materializar inversiones extranjeras en sectores que desarrollan o usan nuevas tecnologías” y con el objetivo de “colocar a Chile en el “mapa mental” de los tomadores de decisiones e incidir positivamente en sus decisiones de localización”. En particular, CORFO evaluó que existía una oportunidad para atraer inversiones en los sectores de producción de software y contenidos y en los servicios que hacen uso intensivo de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, tales como, centros de contacto, servicios compartidos, y asistencia técnica.

El hecho de que el PAT se haya constituido como un programa dentro de una institución ya existente, y no como un organismo independiente, le confiere algunas ventajas y desventajas. Uno de los aspectos positivos fue que fue posible partir rápidamente con esta iniciativa, sin necesidad de crear una nueva institución. La antigua Gerencia de Desarrollo Estratégico, sufrió un proceso de reconversión, que incluyó asumir nuevas tareas y reemplazar algunos funcionarios y contratar otros con un perfil más acorde a los nuevos requerimientos. El hecho de estar inserta en una institución con trayectoria y reconocimiento le entregaba el soporte administrativo y el posicionamiento político necesario al interior del país. Entre los aspectos menos ventajosos es que el PAT es un programa más entre los múltiples de la institución, la que además tiene una inercia de trabajo con las empresas locales, lo que no siempre le ha permitido operar con la rapidez y flexibilidad necesarias que requieren las relaciones con empresas internacionales. Sin embargo, las funciones y actividades que realiza son las usuales de una agencia de promoción de inversiones.

La normativa que rige a CORFO le permitió crear incentivos especiales para los inversionistas, que son administrados directamente por el PAT. En términos generales, Chile no posee incentivos tributarios para apoyar actividades productivas o atraer nuevas inversiones, salvo en algunas zonas geográficas extremas o deprimidas económicamente. La estrategia tradicional que el país ha usado para competir con otras ubicaciones geográficas ha sido promover sus ventajas estructurales. Sin embargo, concientes de que se deseaba atraer inversiones en sectores donde Chile no era reconocido y donde otros países ofrecían incentivos, se evaluó como necesario generar algunos incentivos focalizados, y que fueran evaluados en función de los méritos del proyecto, con el propósito de bajar el riesgo y el costo inicial de materializar una inversión, y que dieran una señal positiva hacia los inversionistas sobre el compromiso del Gobierno con el tema. Los incentivos tomaron la forma de financiamiento compartido e incluyen: i) estudios de pre-inversión para evaluar

²⁶ La CORFO, fundada en 1939, es el organismo del Estado chileno encargado de promover el desarrollo productivo nacional. Actualmente, tiene cuatro áreas de trabajo: calidad y productividad, innovación, financiamiento y, promoción de inversiones, cada una de las cuales es responsabilidad de una gerencia dentro de la institución. La Gerencia de Inversión y Desarrollo, además de administrar el Programa de Atracción de inversiones en Alta Tecnología y del Programa, también administra otro programa de atracción de inversiones: TodoChile (www.todochile.cl). Este tiene como objetivo principal promover las inversiones en las regiones del país. Los focos de su acción son definidos en coordinación con los gobiernos regionales y promueve tanto inversiones locales como extranjeras. A mediados del año 2005, CORFO inicia una serie de reestructuraciones internas con el fin de mejorar la administración de ambos programas. Actualmente, la estructura de la Gerencia de Inversión y Desarrollo está organizada funcionalmente (prospectiva, promoción y operaciones), pero se mantiene la imagen independiente de ambos programas.

las condiciones específicas del país y actividades para la facilitación de la puesta en marcha de la inversión, ii) formación de recursos humanos (entrenamiento o capacitación inicial de los recursos humanos que se integran al proyecto.²⁷), iii) activo fijo inmovilizado (instalaciones, equipamiento, etc., inicial del proyecto), y iv) arriendo de largo plazo (complementario al incentivo anterior, se puede acceder a compartir los costos del arriendo de instalaciones en el largo plazo). Los incentivos están reglamentados, disponibles para empresas nacionales y extranjeras, y están definidos los porcentajes y montos absolutos máximos para el financiamiento compartido por proyecto.

El PAT comenzó su operación con un equipo de promoción relativamente pequeño (7), por lo que fue necesario focalizar sus recursos y realizar esfuerzos proactivos en aquellos sectores donde se evaluó que Chile presentaba mayores ventajas. Por otra parte, si bien entre los objetivos del PAT se consideraba atraer inversiones en I+D, existía la conciencia entre sus ejecutivos que esto no era una tarea sencilla, y que una estrategia razonable era partir por promover funciones menos complejas, que hicieran más bien un uso intensivo de tecnología más que el desarrollo de esta. Es así como se partió por promover inversiones en “servicios habilitados por las nuevas tecnologías de información y comunicación” (centros de llamados, servicios compartidos, etc.). Si bien la complejidad tecnológica de estas actividades es relativamente baja y las inversiones son de alta movilidad, son el primer escalón para luego ir aumentando en procesos de mayor complejidad y valor agregado. El primer paso era demostrar que esta era una oportunidad real para las empresas extranjeras, para lo cual era necesario generar rápidamente “historias de éxito” que permitieran posicionar al país, para luego avanzar hacia las funciones más complejas de I+D.

Esta estrategia ya puede mostrar resultados. Al conjunto de empresas que se han instalado en los últimos 5 años, tales como los centros de contacto de Delta Airlines y AirFrance, los centros de servicios compartidos de Unilever y PhBilliton, se suman los centros de asistencia técnica de HP, de mantención de manuales técnicos de turbinas de aviones de GE y de desarrollo de software de Banco Santander y Citibank. Adicionalmente, Chile ha obtenido excelentes calificaciones en *rankings* especializados por su potencial como ubicación para este tipo de inversiones. En el último índice de AT Kearney sobre el potencial de los países como receptores de inversiones de servicios extraterritoriales (*offshore*) se ubicó en el lugar número ocho.

Los siguientes pasos del PAT apuntan a avanzar hacia proyectos con mayor contenido en investigación y desarrollo. Para ello están incorporando nuevos sectores en la promoción, tales como la biotecnología, y se está apoyando con incentivos que son parte del Sistema Nacional de Innovación, que apoyan el desarrollo de proyectos de I+D de empresas, instituciones tecnológicas y consorcios de investigación.

Irlanda, el vuelco hacia la innovación

Irlanda es uno de los países que mayor éxito económico ha alcanzado en las últimas dos décadas. Entre 1984 y 2004 la tasa de desempleo bajó de 15,4 a 4,3%, las exportaciones subieron de 12.405 a 123.519 millones de euros, y el producto interno bruto per cápita de 5.367 a 30.762 euros (Forfás, 2005).

El desafío que enfrentó Irlanda en estos últimos 20 años fue reducir el desempleo, la emigración y acortar la brecha en el estándar de vida que separaba al país con el resto de la Unión Europea. La estrategia seguida para lograr estos objetivos se centró en convertir al país en una plataforma de producción y exportación de sectores de alta tecnología para los mercados de la Unión Europea. Algunas de las políticas que impulsaron la transformación anterior, y que son interesantes de destacar, son las siguientes:

²⁷ Adicionalmente, Chile posee un mecanismo permanente de apoyo a la capacitación, consistente en un descuento tributario de los costos de la capacitación de hasta el 1% de la planilla de sueldos de la empresa.

- ❑ **Contrato Social:** La elección de un nuevo gobierno en 1987 coincidió con una crisis de las finanzas públicas. El nuevo gobierno introdujo recortes en el gasto fiscal y negoció con empresas y sindicatos acuerdos para moderar el incremento en los salarios, a cambio de bajar los impuestos personales, y acordar las prioridades del gasto público en programas económicos y sociales. Estos “contratos sociales” se siguen realizando hasta hoy y han permitido generar consenso sobre las prioridades de desarrollo del país, al mismo tiempo que han permitido proteger la competitividad al reducir los movimientos bruscos en los ingresos (Barry, 2004) y (IDA, 2003).
- ❑ **Inversión Extranjera Directa:** Irlanda ha seguido una agresiva política para atraer IED (ver detalle más adelante) y es uno de los países que ha sido más exitoso atrayendo IED orientada a la exportación. Las empresas extranjeras alcanzan casi el 50% del empleo manufacturero del país, y en subsectores como la electrónica y computación sobre el 85%, y exportan más del 86% de su producción. Irlanda es el tercer mayor exportador de servicios per cápita (detrás de Hong Kong y Singapur) y es el mayor exportador de software. El 89% de las exportaciones de servicios está en manos de empresas extranjeras. (Barry, 2004).
- ❑ **Incorporación a la Unión Europea:** Irlanda siguió una política de apertura al comercio y las inversiones internacionales, en particular a través de la integración a la Unión Europea (UE). Dicha incorporación le abrió la puerta a un importante mercado, así como a los apoyos necesarios para llevar adelante las políticas de ajuste.

a) La política de atracción de inversión extranjera directa

En Irlanda la política de atracción de IED ha sido parte fundamental y está totalmente integrada con la política de desarrollo del país. Las discusiones, análisis y propuestas de políticas sobre productividad, precios, salarios y costos, así como el ambiente de negocios, la infraestructura, la educación y las competencias laborales, el desarrollo empresarial y la innovación y creatividad, están totalmente permeadas por la importancia que estos factores tienen para hacer al país más competitivo y atractivo para las empresas extranjeras²⁸. Si bien todas estas políticas influyen directamente sobre las inversiones extranjeras, en coherencia con este trabajo, se desean destacar aquellas que han sido específicas a la IED tales como los incentivos y la política de promoción.

Desde el punto de vista institucional, la agencia de promoción de inversiones, IDA Ireland²⁹, con una dotación actual de más de 300 empleados, un presupuesto de promoción y administración de 36 millones de euros (2004), 10 oficinas regionales y 13 en el exterior, ha jugado un rol fundamental en la atracción de nuevas inversiones y en el apoyo a la expansión de las existentes. En un principio IDA dirigía su esfuerzo a todo tipo de inversionistas que mostraran interés por Irlanda. Sin embargo, a medida que ganaba experiencia empezó a focalizar sus esfuerzos de promoción en sectores específicos y empresas líderes. Esta estrategia de trabajo focalizado permitió que se desarrollaran sectores como la electrónica y farmacéutica, en los cuales Irlanda no tenía una ventaja competitiva previa. La inserción y participación activa de IDA en las definiciones de política industrial, fueron fundamentales para desarrollar las condiciones de infraestructura y disponibilidad de recursos humanos necesarios para apoyar dichas inversiones (Crafts, 2005).

²⁸ ver Forfás (2003, 2004 y 2005)

²⁹ La Industrial Development Authority fue fundada en el año 1949, pero no fue hasta el año 1969 que se transforma en una agencia autónoma, convirtiéndose en la Industrial Development Agency. En esa época tenía como rol apoyar tanto a empresas locales como extranjeras. Sólo a partir del año 1994 se establece su estructura actual y su focalización en atraer IED. Paralelamente se crea Enterprise Ireland, que es la agencia encargada de apoyar a las empresas locales.

Uno de los elementos utilizados para atraer IED fue el atractivo esquema tributario de Irlanda, que con un 12,5%³⁰ es el más bajo de los países de la UE y la OCDE. Este esquema ha sido particularmente atractivo para las empresas de Estados Unidos que desean una base de operaciones para ingresar al mercado de la UE. La atractiva tasa tributaria es complementada con un conjunto importante de incentivos financieros, que opera directamente IDA. La agencia, como parte de su proceso de negociación con los potenciales inversionistas, puede ofrecer un paquete de incentivos que considera apoyo financiero directo (*grants*) para contratación, entrenamiento, investigación y desarrollo, y activo fijo. Los principales criterios para definir el monto de los incentivos son la calidad del empleo creado y la localización del proyecto. La OCDE (1994) indicó que al menos el 80% de las empresas extranjeras en Irlanda habían hecho uso de estos incentivos. En el año 2004 el presupuesto de IDA destinado a incentivos fue más de 65 millones de euros. Se calcula que el costo de cada puesto de trabajo apoyado por IDA (2003a) es de entre 15.000 a 22.000 euros.³¹

b) De la generación de empleo a la generación de conocimiento

Cambios en las condiciones en el país y en el mundo están enfrentando a Irlanda a nuevos desafíos para mantener sus actuales niveles de competitividad. Por una parte, producto de su mismo éxito se observa un aumento de los precios y los salarios domésticos, y más recientemente la apreciación del euro respecto del dólar, y por otra, están apareciendo nuevos competidores (Europa del Este, China e India, por nombrar algunos) que están replicando la estrategia de crecimiento basado en las exportaciones y la IED, y que ofrecen condiciones de localización que consideran exenciones tributarias, incentivos, localidades de menor costo y mano de obra calificada.

Este nuevo escenario obligó a un ajuste en la estrategia de Irlanda dirigido a “construir fuentes distintivas de ventaja competitiva en actividades y nichos que sean complejos y difíciles de replicar” (Forfás, 2003). Hasta ese momento, las principales fortalezas de Irlanda estaban concentradas en los aspectos operativos de la manufactura y los servicios, en vez del desarrollo de productos y mercados. Esto es especialmente cierto para el caso de las empresas extranjeras, que en palabras del Enterprise Strategy Group de Forfás producen “bienes que fueron diseñados en otra parte para satisfacer requerimientos de mercados especificados en otras partes”, por lo que se debe avanzar en fortalecer los segmentos de la cadena que generan mayor valor como son las actividades de marketing y de investigación y desarrollo.

Esta nueva directriz estratégica no significa que Irlanda haya decidido dejar de lado a la manufactura, que sigue siendo uno de los grandes impulsores del crecimiento en el país (a pesar de que se han perdido unos 32.000 empleos en este sector en los últimos cuatro años). Muy por el contrario, la idea es focalizarse en nichos de alto valor agregado, donde la competencia no se da por el bajo valor de la mano de obra, sino por la productividad y la especialización de esta. Esta nueva estrategia implica desarrollar una sociedad con mayor orientación hacia la innovación, para lo cual Irlanda está impulsando grandes inversiones para generar la infraestructura y los recursos humanos necesarios para enfrentar los nuevos desafíos³².

Este cambio de estrategia, que se empieza a ejecutar en forma paulatina a partir del año 2000, también se ve reflejado en IDA, la cual incluso cambia la definición de su misión. Tal como señala su director: “desde hace 35 años, IDA ha jugado un rol central en el desarrollo de la economía irlandesa. Gran parte de ese tiempo, nuestra misión principal fue crear trabajo para las necesidades de

³⁰ En un principio Irlanda instauró un sistema de rebajas tributarias para las empresas manufactureras exportadoras. Posteriormente en el año 1978, se reemplazó, por un impuesto de un 10%, el cual posteriormente se extendió a los servicios. A partir del año 2003, ajustándose a los requerimientos de la UE, se establece la actual tasa de impuesto de 12,5% para toda empresa (con algunas restricciones aplicables).

³¹ Calculado sobre la base de los puestos que se crean y se mantienen por un periodo de siete años.

³² Ver Forfás, 2004, *Building Ireland's Knowledge Economy: the Irish Action Plan for Promoting Investment in R&D to 2010, report to the Inter Departmental Committee on Science, Technology and Innovation.*

empleo que surgían del crecimiento de la población. Ahora nuestra misión es ganar lo mejor en innovación e inversión”.³³

En este contexto, IDA (2004) definió una nueva estrategia que considera:

- ❑ Concentrarse en ganar nuevas inversiones relacionadas con las actividades que están en los segmentos de más alta calidad de la cadena de valor del negocio.
- ❑ El crecimiento y desarrollo de sus clientes actuales (empresas que ya han invertido) a través de la adición de nuevas funciones y actividades, que eleven el valor agregado de la operaciones en Irlanda e incrementen la relevancia estratégica para la empresa matriz
- ❑ Trabajar activamente en el desarrollo de la infraestructura física y educacional, y el ambiente de negocio, que Irlanda necesita para acoger compañías intensivas en conocimiento.

Otro de los cambios introducidos en IDA fue la forma en que esta institución evalúa su desempeño. Acorde con la nueva orientación, se introdujeron nuevas métricas, que están menos orientadas a la medición de la evolución del empleo y consideran aspectos cualitativos que miden la calidad de la inversión en su relación con las nuevas orientaciones. Un ejemplo de ellas se presenta en el cuadro 34.

Cuadro 34
NUEVOS INDICADORES DE IDA IRLANDA
(indicadores seleccionados)

Indicador	Valor (2004)
Inversión de los proyectos aprobados	5.000 millones euros
Salario promedio anual de los empleados	40.000 euros
Número de proyectos aprobados en I+D e Innovación.	36
Apoyo a iniciativas de colaboración Universidad-Empresa	7
Número de empresas clientes de IDA que invierten más de 250.000 euros por año en I+D	238
Número de empresas clientes de IDA con una orientación significativa en I+D	139

Fuente: Seleccionado del Repote Anual de IDA (2004).

Diferencias entre la política de atracción de inversiones de Chile e Irlanda

Chile es uno de los países de América Latina y el Caribe que más activamente está promoviendo la IED en investigación, desarrollo y proyectos intensivos en tecnología. Sin embargo, aún siendo así, existe una brecha importante en la intensidad de dichos esfuerzos si se le compara con países como Irlanda. La diferencia más evidente es el monto de los recursos que los países han comprometido en las actividades de promoción y en la entrega de incentivos, donde el presupuesto de Irlanda supera al de Chile en más 15 veces. En esta sección se han querido destacar otro tipo de elementos, más relacionados con la forma en que se ha definido e implementado la política, los cuales pueden servir de referencia para otros países.

³³ Esta nueva misión también se refleja en el nuevo logotipo de IDA: “*Ireland, knowledge is in our nature*” (Irlanda, el conocimiento está en nuestra naturaleza)

a) Diseño y definiciones de política: “de arriba hacia abajo” vs. “de abajo hacia arriba”

En Irlanda existe una institucionalidad responsable de proponer los lineamientos estratégicos que debiera seguir el país. Forfás, dependiente del Departamento de Empresa, Comercio y Empleo, tiene como misión liderar el desarrollo de las políticas públicas relacionadas con el fomento empresarial y el desarrollo tecnológico, a través de sus “agencias hermanas” (IDA Ireland, Enterprise Ireland y Science Foundation Ireland) y del soporte técnico brindado a otros consejos asesores. Anualmente, se realiza un ejercicio de análisis y evaluación de la competitividad del país, que concluye con propuestas de políticas, que se consensúan a nivel nacional. Estas políticas adquieren mayor fuerza al formar parte de los “contratos sociales” que se establecen entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos. Como parte de este proceso permanente de análisis se identificaron las amenazas que estaban debilitando la posición de Irlanda y se definió la estrategia que el país debía seguir para no perder competitividad.

En Chile no existen procesos tan formales y permanentes de planificación estratégica, y a veces sorprende que un país que ha demostrado tal éxito económico en las últimas décadas tenga dificultad para formalizar las políticas que ha aplicado. Además, en el ámbito del desarrollo productivo, la ciencia y tecnología, y la atracción de inversiones, existe bastante autonomía entre las distintas agencias, departamentos o ministerios, supliéndose la falta de un sólo organismo rector con mecanismos de coordinación interinstitucionales. Este escenario facilita el surgimiento de políticas públicas “desde abajo hacia arriba”, que fue el caso del Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología de CORFO. El análisis sobre la necesidad de enfrentar de una nueva forma la atracción de inversiones, asumiendo un rol más proactivo y focalizando los esfuerzos en aquellas intensivas en tecnología y que aportaran a diversificar la base productiva del país, se realizó al interior de CORFO, al igual que el diseño del programa. Posteriormente CORFO “escaló” la propuesta hacia al autoridad máxima para lograr su aprobación y el apoyo político y presupuestario.

b) Una estrategia integrada vs. líneas estratégicas paralelas

La política de atracción de IED en Irlanda está totalmente integrada como parte de la política global de competitividad del país, y se ha convertido en el eje movilizador de estas. Un buen ejemplo de cómo el resto de las políticas se alinean alrededor de las de atracción de inversiones son los comentarios que surgieron de una entrevista realizada en el año 2003 al director de la recientemente creada Science Foundation Ireland (SFI)³⁴. Este expresaba que las razones para crear dicha institución se basaba en el siguiente diagnóstico: i) Irlanda está perdiendo competitividad frente a países del Asia y Europa Oriental, existe el riesgo de que las empresas trasladen sus inversiones a dichos países; ii) si se logra que las empresas que ya han invertido, principalmente en manufactura, desarrollen nuevas funciones en el país, tales como I+D, se hará más difícil su partida; iii) por ello es necesario implementar mecanismos para apoyar la I+D, desarrollar capital humano y promover proyectos asociativos, y iv) Irlanda es un país pequeño por lo que es necesario focalizar los recursos, para lo cual se definen dos grandes áreas, la biotecnología y las tecnologías de información y comunicaciones.

En Chile las políticas para la tracción de IED y las de ciencia e innovación tecnológicas siguen caminos paralelos. A cada una por si misma, y principalmente a la política de innovación tecnológica, se le reconoce su aporte al desarrollo del país y se le destinan recursos para su ejecución. Sin embargo, la institucionalidad del Sistema Nacional de Innovación es más madura que la de atracción de inversiones y hasta el momento ha habido poca coordinación entre ellas³⁵. Esta situación pareciera que está comenzando a cambiar.³⁶ En una reciente exposición sobre la globalización de la I+D, el subsecretario

³⁴ Entrevista de autor.

³⁵ Parte de esta coordinación se facilita en un espacio más acotado ya que ambas líneas estratégicas están presentes en CORFO, organismo que tiene como parte de sus funciones el fomento de la innovación tecnológica.

³⁶ Producto de la disponibilidad de nuevos recursos para fomentar la innovación tecnológica en el país Según el Ministerio de Hacienda de Chile (2005), “el Proyecto de Ley de Presupuestos 2006 considera recursos por \$43.432 millones (aprox. US\$ 82 millones) para la creación del Fondo de Innovación para la Competitividad, lo que significa aumentar en 35% el gasto público en innovación. Este fondo, que surge

de economía (Álvarez, 2006), indicó que ya estaban dadas las condiciones para discutir la política de innovación tecnológica del país al más alto nivel, ya que se creó un consejo asesor del Presidente de la República para esos fines, y que recién empieza a haber coincidencia con la política de IED y que la atracción de inversiones de empresas transnacionales intensivas en innovación estaba integrada como uno de los cuatro ejes estratégicos de la política, por el aporte que podía realizar en el empleo, en las exportaciones, el desarrollo de proveedores y la formación de recursos humanos, pero principalmente en producir un efecto de cambio de expectativas en las empresas locales al demostrar que “es posible competir en base a innovación”.

c) Intervención directa vs. mecanismos de mercado

El gobierno de Irlanda es bastante activo en la manera en que ejecuta la política de IED. De hecho, sus formas de intervención incluyen la ejecución directa de actividades empresariales, la planificación centralizada y la inversión en proyectos necesarios para crear condiciones favorables a la inversión. En cambio, Chile tiene una aproximación menos intervencionista. Existe dificultad para que el Estado se involucre en la creación de empresas y existe un paradigma imperante que privilegia los mecanismos de mercado por sobre la intervención directa.

Una forma de ilustrar estas diferentes aproximaciones son los mecanismos que han utilizado IDA y CORFO para resolver los problemas relacionados con la provisión de infraestructura inmobiliaria para la instalación de empresas extranjeras. IDA tiene una unidad dentro de su estructura exclusivamente dedicada a estos fines. Esta unidad adquiere y administra un portafolio de tierras y sitios, y desarrolla y construye directamente o con convenios parques industriales y edificios que pone a disposición de los potenciales inversionistas. De esta forma IDA puede inducir a los potenciales inversionistas donde establecerse. En el año 2003 dicho portafolio tenía un valor de casi 200 millones de euros.

En Chile el mercado inmobiliario está plenamente desarrollado y la localización específica de donde se instalan las empresas es una definición que establecen ellas mismas, y que se constituye en un acuerdo entre privados. A lo más CORFO, a través de los incentivos disponibles, da señales para intentar que las empresas privilegien una localidad por sobre otra. Sin embargo, recientemente se concretó la primera iniciativa inmobiliaria por parte de CORFO, que rompe un poco con la tendencia anterior. Ante la falta de disponibilidad de oficinas apropiadas que albergaran empresas de alta tecnología en la ciudad de Valparaíso (a 120 Km. de la capital del país), CORFO decidió dar solución a este problema construyendo un edificio para estos fines y con el objetivo de dar el primer paso y generar un efecto demostración para que posteriormente se desarrollara en forma autónoma una oferta inmobiliaria privada. Pero la institución no se liberó del paradigma del libre mercado y en vez de decidir directamente la localización del edificio, hizo un llamado público para presentar propuestas. El edificio fue inaugurado el mes de junio de 2005.

En resumen, la atracción de inversiones en I+D no es una tarea sencilla de ejecutar y no todos los países presentan ventajas como para lograrla con éxito. Sin embargo, la tendencia de las empresas transnacionales por realizar actividades I+D en el exterior es cada vez más marcada. Los países de la región deberían cuando menos estar al tanto de esta tendencia y, de ser posible, tratar de aprovechar las oportunidades que se están presentando en este ámbito. Chile ha diseñado y está ejecutando un programa específico para estos fines, y si bien aún es temprano evaluar su real impacto, pareciera que el esfuerzo y trabajo focalizado está rindiendo frutos. Por su parte, Irlanda con una trayectoria de mayor experiencia en política de atracción de inversiones, está redefiniendo su estrategia global hacia las actividades de mayor valor de la cadena de producción. En comparación con Chile, Irlanda tiene una estrategia más integrada con la política de desarrollo nacional, mayores recursos y mecanismos de intervención más directos, por lo que existe una brecha clara entre ambos países.

gracias a la aprobación en el Congreso del royalty a la minería en mayo del 2005, tiene el objetivo de desarrollar programas públicos que promuevan la innovación e incrementen la competitividad del país, mediante la aplicación de recursos a la ciencia y tecnología y el apoyo a la innovación”.

V. Acortando la brecha: conclusiones y recomendaciones

A modo de recapitulación, los argumentos sobre los cuales se ha basado el análisis en este trabajo son:

- No sólo es importante el monto de la IED, sino también la calidad de esta. La calidad está definida por la consistencia entre los beneficios (potenciales) que se derivan de estas inversiones y las definiciones de objetivos de política de los países.
- Si bien la atracción de inversiones que buscan recursos naturales o mercados también están entre los objetivos estratégicos de algunos países, aquellas inversiones que van tras la búsqueda de eficiencia o de activos estratégicos para exportar a terceros mercados, son las que en general reportarían los beneficios más deseables, tales como transformación productiva y sectorial, transferencia tecnológica, incorporación a redes de comercialización internacionales, capacitación y formación de recursos humanos, etc.
- Es por ello que en la atracción de este tipo de inversiones es donde existe una mayor competencia entre los países, y donde las políticas activas pueden hacer una mayor diferencia.

A. La brecha en las políticas para la atracción de inversiones

Existe una marcada diferencia entre el nivel de proactividad de las políticas de atracción de inversiones que están siguiendo los países de América Latina y el Caribe en comparación con las utilizadas por países más avanzados de Europa y el Asia. En efecto, los países de América Latina y el Caribe se encuentran en una etapa más incipiente del desarrollo de la política de atracción de IED. Estos países, están iniciando la transición desde un nivel pasivo, caracterizado por la entrada de flujos de inversión que se basan en las ventajas comparativas del país y en que el éxito de la política se mide principalmente por el monto de estos, hacia un enfoque más activo, donde existe una mayor proactividad en las políticas de atracción de inversiones, y donde los esfuerzos horizontales por atraer inversiones se complementan con otros más focalizados en sectores y proyectos con características más deseables.

Esta brecha puede evidenciarse en distintos aspectos:

Falta de sentido estratégico y focalización

En lo formal, las instituciones encuestadas reconocen la importancia de la IED (situación que no es de extrañar al ser estas instituciones las API de cada país). Sin embargo, en general este reconocimiento no se ha traducido en la integración o coordinación de las políticas de atracción de inversiones con el resto de las políticas de desarrollo del país. Incluso en los países que parecieran ser la excepción, como Costa Rica y Chile, donde se están realizando esfuerzos proactivos y selectivos por atraer inversiones de calidad, más pareciera ser una consecuencia operativa que la consecución de objetivos estratégicos. Desde el punto de vista de las políticas activas, Costa Rica vivió su momento de mayor integración y proactividad durante la administración del ex presidente Figueres, periodo de la negociación con INTEL, pero pareciera que ahora el tema ya no tiene la misma prioridad en la agenda de las nuevas administraciones, quedando el peso del esfuerzo de promoción en manos de CINDE (organismo privado). Por su parte, en Chile la política activa de atracción de inversiones se ha gestado “de abajo hacia arriba”, promovida por y desde la agencia de desarrollo económico del gobierno (CORFO) y pareciera que sólo recientemente a partir del presente año (2006) se están dando las condiciones para discutir esta política en una perspectiva más estratégica y de desarrollo país (véase capítulo anterior).

Por el contrario, en los países más avanzados la IED ha adquirido un rol estratégico, que se inserta en el contexto de las políticas globales de los países. Francia desea ser la “Nueva Francia” y está focalizando su acción en atraer empresas para que desarrollen labores de investigación y desarrollo. Un esfuerzo similar está realizando Irlanda, que al ver que la competencia de los países del Asia (China e India) y de Europa del Este estaban mermando su competitividad en el sector manufacturero, definió una estrategia dirigida a atraer las funciones de mayor valor de la cadena productiva.

En Malasia, donde la IED ha sido un importante motor de su acelerado desarrollo exportador, principalmente en el sector de la electrónica, también se están realizando esfuerzos por atraer actividades de mayor valor. Incluso, se han impuesto limitaciones al apoyo a proyectos intensivos en mano de obra poco calificada.

En la República Checa la IED ha sido fundamental en su proceso de transición y reconexión con el resto del mundo, ayudando a la transformación productiva del país y creando los lazos comerciales necesarios para su desarrollo. El reconocimiento de que su base manufacturera no puede competir con países como China en base a mano de obra barata, se ha traducido en procurar los esfuerzos por mantener la calidad de la educación técnica y competir en base a calidad y productividad.

Corea del Sur (véase anexo 5), como una forma de recuperarse de la crisis financiera de 1997, comenzó a dar un giro radical en su política económica abriendo su economía a la IED. De ser un país con una economía muy protegida a la entrada de capitales extranjeros, ha iniciado una nueva etapa caracterizada por políticas económicas más orientadas al mercado y que consideran a la IED como un factor impulsor del crecimiento. En 1998, Corea creó su agencia de atracción de inversiones y dispuso importantes recursos para crear la infraestructura y ofrecer los incentivos para transformarse y posicionarse como el “*Hub* del Noreste de Asia”. En las palabras del ministro de comercio de Corea: “cuando se trata de atraer inversión desde el exterior, *cuanto más mejor* no es el único mecanismo que existe. Inversiones *inteligentes* –inversiones que pueden generar más empleo y crecimiento – son las que importan”.

Las formas de intervención con que estos países asumen el diseño y ejecución de las políticas son variados. Por ejemplo, en Francia, y en otros países de Europa, se observa que prima un mecanismo de coordinación interinstitucional, en el cual la atracción de IED se inserta como parte de la política global. En Malasia, la integración de las políticas es mayor, ya que este país elabora planes de desarrollo industrial de entre 10 y 15 años en los cuales la IED toma un rol estratégico.

Irlanda es un caso excepcional, donde las políticas de desarrollo se han ido alineando alrededor de las de IED. En Irlanda, existe una institucionalidad responsable de proponer los lineamientos estratégicos que debiera seguir el país. Forfás, dependiente del Departamento de Empresa, Comercio y Empleo, tiene como misión liderar el desarrollo de las políticas públicas relacionadas con el fomento empresarial y el desarrollo tecnológico, a través de sus “agencias hermanas” (IDA Ireland, Enterprise Ireland y Science Foundation Ireland) y del soporte técnico brindado a otros consejos asesores. Anualmente, se realiza un ejercicio de análisis y evaluación de la competitividad del país que concluye con propuestas de políticas, las que se consensúan a nivel nacional. Estas políticas adquieren mayor fuerza al formar parte de los “contratos sociales” que se establecen entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos.

Sea cual fuere la forma y estilo de intervención con que los países más avanzados asumen las políticas de atracción de inversiones, los elementos comunes son que existe compromiso, voluntad política, definiciones estratégicas, coordinación y disponibilidad de recursos para una ejecución efectiva.

Los países de América Latina y el Caribe debieran procurar que los objetivos de atracción de IED sean compatibles con los objetivos más generales de desarrollo del país y, en ese contexto, evaluar la importancia de utilizar políticas activas de promoción de IED, procurando la adecuada coordinación e integración entre estas políticas y el conjunto de instrumentos de desarrollo productivo y económico, lo que incluye dotar de los recursos humanos y financieros apropiados a las instituciones encargadas de promover la IED.

En términos operativos, la falta de definiciones estratégicas en los países de América Latina y el Caribe, se traduce en una falta de focalización al momento de ejecutar las políticas de promoción. Si bien los países de la región están avanzando en hacer definiciones de focalización, se observa que en promedio estos esfuerzos son aún bastante generales y adolecen de un enfoque estratégico. Pareciera que sólo algunas excepciones, como Chile y Costa Rica, están cosechando los beneficios de este tipo de estrategias. Por su parte, Colombia se está iniciando en el proceso de una forma bastante estructurada (véase recuadro 5).

METODOLOGÍA PARA FOCALIZACIÓN: CASO DE COLOMBIA

Colombia está en proceso de pasar de una actitud pasiva a una más proactiva, y está trabajando con consultores internacionales para identificar empresas objetivo por industria y por país, para lo cual está ocupando la siguiente metodología:

Lista corta con criterios iniciales de selección sectorial:

- Sectores hacia los cuales se está dirigiendo la IED a nivel global y sectores que actualmente están creciendo en términos de comercio exterior a nivel global; sectores con alto valor agregado (altos en la cadena del valor) y sectores con impacto económico y social.

Gráfica de sectores seleccionados vs. oferta en Colombia:

- Los sectores seleccionados se grafican en una matriz cuyo eje Y se denomina “Oferta Colombiana” y su eje X “Interés para los Inversionistas/Demanda”.

Verificación del impacto de cada uno de los sectores para el país:

- Una vez realizada esta clasificación, se aplican criterios de selección de segundo orden (impacto en PIB, impacto en empleo, impacto en exportaciones, definición de sectores que realmente requieren promoción (por ejemplo se excluyen privatizaciones, etc.) con el fin de priorizar aquellos sectores en los cuales se enfocarían los esfuerzos, sea de política y competitividad o de promoción

Fuente: Encuesta a PROEXPORT

Instituciones de promoción débiles

Posiblemente la expresión concreta más clara de una política activa de atracción de inversiones sea la existencia de una agencia de promoción de inversiones dotada con suficientes herramientas y recursos para ejecutar adecuadamente su labor. La constitución de este tipo de organismos es el mecanismo más comúnmente usado para promover las ventajas de un país y servir de interfase entre éste y los inversionistas. Según la OCDE (2005), en el año 2004 existían al menos 160 organismos de este tipo a nivel nacional y sobre 250 a nivel subnacional.

La labor de estos organismos se enmarca en un contexto de competencia internacional cada vez más intensa. Las estrategias de desarrollo exportador apoyadas en la atracción de IED son comunes ya no sólo a los países del sudeste asiático. El avance de las economías en transición (ex Unión Soviética y países de Europa del Este) ha incorporado nuevos actores en esta competencia, los que sumados a la aparición de nuevos y grandes competidores, como China e India, han debilitado la posición de países que parecían consolidados en su posición competitiva. Por otra parte, las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, así como el abaratamiento del transporte, entregan nuevas posibilidades a los inversionistas, los que se ven enfrentados a múltiples alternativas, que además consideran distintas regiones o ciudades, por lo que la posibilidad de poder evaluar y considerar todas las opciones es poco factible. En este nuevo escenario, la competencia entre los países por atraer IED está aumentando y se está sofisticando. Si bien este es un fenómeno relativamente reciente, cada vez es más frecuente observar que los países realizan esfuerzos más proactivos y agresivos para atraer los mejores proyectos de inversión de empresas extranjeras.

En este contexto, las agencias de promoción de inversiones deben hacer sus mejores esfuerzos, no sólo para identificar a los inversionistas que mejor aportan a los objetivos del país, sino que también para que se conozca la oferta del país y ser considerado en la evaluación de estos. Incluso este

desafío está presente también para aquellos países que supuestamente tienen reconocimiento internacional. En palabras de la agencia de atracción de inversiones del Reino Unido:

No es suficiente tener una oferta competitiva – esa oferta además debe ser promocionada eficientemente. Si Gran Bretaña desea capitalizar sus fortalezas esto debe ocurrir allá afuera en el mercado, vendiendo sus fortalezas mejor que la competencia.

El marketing es un negocio de relaciones personales. Requiere de búsqueda selectiva de empresas con propuestas hechas a la medida de las necesidades individuales. Significa desarrollar y administrar relaciones de largo plazo. E incluye utilizar nuestras buenas relaciones internacionales para apoyar su crecimiento.

Traducción extracto de “UK Inward Investment Report 2005/2006”, UK Trade & Investment, 2006.

Por lo tanto, es necesario contar con agencias de promoción de inversiones con las capacidades y recursos para competir globalmente.

En América Latina y el Caribe, 30 de 33 Estados han constituido agencias de promoción de inversiones o una institucionalidad equivalente encargada de centralizar las funciones de promoción. Sin embargo, la actividad de promoción de inversiones en la región es bastante incipiente. Al respecto, cabe destacar que 12 de las 15 instituciones en estudio fueron creadas o sufrieron cambios relevantes a partir del año 2000 o actualmente están en proceso de revisión de su institucionalidad.

Adicionalmente, las agencias de la región muestran grandes debilidades en comparación con los países más avanzados. Las funciones y actividades que declararon realizar las agencias de la región corresponden a las que en general ejecutan este tipo de instituciones en otras partes del mundo. Sin embargo, es posible observar que:

- Existe en promedio una orientación más receptiva o de trabajo al interior del país por sobre una orientación más proactiva y de trabajo de promoción en el exterior. Las actividades de promoción en el exterior, tales como visitas a empresas, seminarios de promoción y participación en ferias o eventos, son realizadas con menor frecuencia y la asignación de recursos también es inferior en comparación con las actividades que se realizan al interior del país. Por otra parte, sólo tres de los quince países estudiados tienen oficinas o representantes de promoción de inversiones en el exterior. Del resto, seis tienen oficinas principalmente dedicadas a la promoción de exportaciones, que apoyan la labor de inversiones, siendo la anterior su labor principal, y los otros seis no tienen oficinas ni representantes en el exterior.
- Pareciera que entre las agencias de la región existe una baja conciencia de que se está participando en una competencia global. En general, los países analizados consideran que su competencia está entre los países de América Latina y el Caribe.³⁷ Sólo Chile, Costa Rica y México perciben competencia a nivel global. Principalmente de Europa y países emergentes en el caso de Chile; y de China, el Sudeste Asiático y Europa del Este, en los otros dos países.
- Existe una marcada diferencia entre los recursos y presupuesto operativo que disponen las agencias de la región y la de los países más avanzados. En general, las agencias de la región, salvo excepciones, operan con presupuestos y una dotación de personal por debajo de los

³⁷ Costa Rica, México y República Dominicana fueron los países más nombrados. El 50% de los países los ve como competencia. Les sigue Chile y Panamá con el 40% y 30% de las respuestas.

niveles recomendados, y es difícil pensar que algunas de ellas estén operando por sobre los umbrales mínimos (véase cuadros 35 y 36).

Cuadro 35
DISTRIBUCION DE NUMERO DE EMPLEADOS

Rango	Número de API
Más de 20	5
Entre 10 y 20	5
Menos de 10	5

Fuente: Encuesta a API

Cuadro 36
DISTRIBUCION DE PRESUPUESTOS

Rango	Número de API
Más de US\$ 1 millón	6
De US\$ 500 mil a 1 millón	3
Menos de US\$ 500 mil	6

Fuente: Encuesta a API

Como punto de comparación, a nivel general, se tienen dos estudios: El primero es una encuesta de UNCTAD (2001) realizada el año 1999 a 101 agencias de promoción, tanto nacionales como sub-nacionales, y el segundo es el estudio de Morisett y Andrews (2004) que consideró a 75 organismos de promoción de inversiones, presentado en el capítulo I.

La UNCTAD concluye que en el año 1999 el presupuesto promedio de una agencia de promoción de inversiones fue de 1,1 millones de dólares. Los países de la OCDE son los que presentan el presupuesto más alto, con un promedio de 2 millones de dólares, y tienen el mayor número de oficinas en el exterior, con un promedio de 7. La encuesta de UNCTAD entrega antecedentes sobre el presupuesto destinado a las actividades de promoción propiamente tales. El presupuesto promedio que las API destinan a actividades de promoción fue de US\$ 475.000, y el 19 por ciento ellas gastan menos de US\$ 50.000, mientras el 23% tienen presupuestos que exceden el millón de dólares (véase cuadro 37).

Cuadro 37
CARACTERISTICAS DE LAS API SEGÚN CATEGORÍA DE PAÍSES

	Genera I	Países menos desarrollados	Otros países en desarrollo	Economías en transición	Países de la OCDE
Presupuesto total anual (US\$)	1,1 millón	285.000	1,5 millón	700.000	2 millones
Presupuesto actividades de promoción (US\$)	475.000	50.000	400.000	325.000	600.000
Número de oficinas en el exterior	4	1	4	3	7

Fuente: (UNCTAD, 2001)

Por su parte, Morisett y Andrews concluyen que el gasto promedio anual de una agencia es de 2,6 millones de dólares. Lo interesante de los datos que presenta este estudio es que queda de manifiesto más drásticamente la gran dispersión que existe entre los presupuestos (véase cuadro 38)

Cuadro 38
PRESUPUESTO DE LAS API SEGÚN NIVEL DE INGRESO DE LOS PAISES 2001
 (En dólares)

	Nivel de Ingreso País		
	Bajo	Medio	Alto
Promedio	548.500	1.237.000	9.382.100
Mínimo	28.404	33.300	283.155
Máximo	1.488.833	5.593.00	27.300.000
Mediana (a)	287.421	569.574	9.316.800

Fuente: (Morissett y Andrews, 2004).

(a) Mediana: el 50% de las agencias tienen un presupuesto menor a la mediana.

En relación a la dotación de recursos humanos, los datos de ambos estudios muestran una diferencia menor entre los países. UNCTAD indica que las agencias de los países de la OCDE empleaban en promedio 22 personas, los países menos desarrollados 33, las economías en transición 26 y los otros países en desarrollo 29. Esta fuente entrega como posible explicación de estas diferencias que en los países menos desarrollados sería más barato contratar personal. Los resultados de Morissett y Andrews parecieran ajustarse más a lo esperado: las agencias de los países de mayor ingreso tienen en promedio 18 profesionales, los de ingresos medio-alto 22, los de ingreso medio-bajo 15 y los de ingreso bajo sólo 11.

En una visión más normativa y considerando las mejores prácticas, MIGA (2005) propone una estructura de agencia con una dotación mínima de 25 personas (considerando sólo la oficina central).

La brecha entre las agencias de la región y la de los países más avanzados se hace más evidente y gráfica cuando se toman como punto de comparación casos específicos. En un contexto donde el monto del presupuesto sí importa, la comparación con casos que pueden representar “cotas superiores”, permite evaluar hasta donde se podría avanzar si se contara con los recursos para ello.

Así por ejemplo, IDA, la agencia de promoción de inversiones de Irlanda, tiene una dotación de personal de más de 300 personas, 10 oficinas regionales, 13 en el exterior (5 de ellas en Estados Unidos) y para el año 2004 su presupuesto anual de operación y promoción (sin considerar los incentivos que administra) fue de 36 millones de euros.

Por su parte, CzechInvest, la agencia de promoción de inversiones de la República Checa, creada en el año 1992 con una dotación inicial de 14 personas, hoy tiene más de 140³⁸. Posee una red de ocho oficinas de promoción de inversiones en el mundo (4 en Europa, 2 en Asia y 2 en Estados Unidos). El presupuesto total de CzechInvest para el año 2004 fue de 10,5 millones de dólares, de los cuales 4,8 millones están directamente relacionados con el apoyo a la inversión extranjera. De este presupuesto la red externa utilizó 1,6 millones. En el capítulo III se presentó una descripción detallada de la estructura y funciones de CzechInvest.

Los países de América Latina y el Caribe que deseen incrementar la importancia de la IED en sus respectivas economías necesitan asegurarse de que los recursos y personal dedicados a la

³⁸ CzechInvest comenzó un proceso de transformación de una agencia de marketing hacia una agencia de desarrollo económico. La transición se completó en el 2003 cuando se fusionó con la *Business Development Agency*, que apoya el desarrollo de las Pymes, y *CzechIndustry*, la agencia de desarrollo industrial, que estaba focalizada en la implementación de programas sectoriales. Antes de la fusión, CzechInvest tenía una dotación de 120 empleados. Para más detalles véase el capítulo III.

atracción de IED sean suficientes para cumplir con esta tarea, para lo cual puede serles útil referirse a las experiencias – exitosas o no – de sus vecinos y de otros países que hayan enfrentado desafíos parecidos.

Incentivos poco eficientes y focalizados

Los incentivos no están entre los factores que más valoran los inversionistas al momento de evaluar distintas opciones de localización, pero pareciera que si influyen más en ciertas categorías de inversión (búsqueda de eficiencia) y en la fase final del proceso de selección (“lista corta”). En condiciones de evaluación similares, la balanza pudiera inclinarse hacia el país que ofrezca los mejores incentivos. Por otra parte, los incentivos por si solos, por muy generosos que puedan ser, no harán que países con ambientes de negocios pobres o insuficiente disponibilidad de recursos, cambien sustancialmente su posición competitiva.

Sea cual fuere la situación e independiente de la posición teórica o ideológica o de los múltiples estudios a favor o en contra de la utilidad del uso de incentivos para atraer IED, es un hecho que los incentivos están presentes como parte de la competencia entre países, pequeños o grandes, desarrollados o en desarrollo, y son muy pocos los países que no los utilizan para hacer más atractiva su propia oferta.

En general, en América Latina y el Caribe el principal incentivo por país es de tipo fiscal (exenciones tributarias al impuesto corporativo), principalmente asociado a la instalación de las empresas en zonas francas (con incentivos adicionales, propios de las zonas francas) y en algunos casos a la inversión en sectores específicos. El otorgamiento de estos incentivos es de tipo automático y su alcance es general. Pareciera que la excepción es Chile, a lo menos entre los países estudiados. El modelo de incentivos utilizado por el Programa de Alta Tecnología de dicho país considera la asignación de subsidios en base a evaluaciones del mérito de los proyectos que se presentan. Este mecanismo permite focalizar la acción de los incentivos en aquellos proyectos que mejor se ajusten a los objetivos de política.

En el caso de países federados (a lo menos en México, Brasil y Argentina) los estados tienen autonomía para ofrecer paquetes de incentivos. Sin embargo, esta autonomía se ha traducido en una baja coordinación con el nivel central, y en algunos casos en competencia en base a incentivos entre las regiones o estados.

En el caso de los países más avanzados se observa, simplificando, dos tipos de “modelos” de incentivos.

El del sudeste asiático está basado en una combinación de restricciones (procesos de selección, porcentaje a la participación en empresas locales, listas de exclusión, etc.) e incentivos fiscales (principalmente rebajas o exenciones a impuestos a la renta de las empresas). El caso de Malasia fue presentado en detalle en el capítulo III. En este país tanto los incentivos como las restricciones están definidos en un contexto de estrategia nacional. La IED es buscada selectiva y proactivamente y es coherente con los planes de desarrollo industrial con horizontes de 10 a 15 años, y para la adjudicación de los incentivos las empresas deben pasar por un proceso de evaluación técnica y de consistencia con los objetivos nacionales. El sistema de incentivos se ha ido ampliando para ir incorporando a las nuevas actividades y productos promovidos. Esta característica es destacada por (Thomsen, 2004), quien habla de que en Malasia hay “proliferación, no escalamiento”.

En general, en Europa se ha optado por subsidios directos, que son financiados por la UE, el país o los gobiernos locales. Los hay para formación, creación de empleo, inversión, investigación y desarrollo, etc. en general, los montos a los cuales se pueden acceder varían según la zona geográfica dentro del país y las normas de la UE. A diferencia de los incentivos fiscales, este tipo de incentivos coloca una presión importante en la disponibilidad presupuestaria de un país, más aún si

son utilizados intensivamente. Por ejemplo, en Irlanda los incentivos financieros son administrados directamente por ida. Esta agencia, como parte de su proceso de negociación con los inversionistas, puede ofrecer un paquete de incentivos para contratación, entrenamiento, investigación y desarrollo, y activo fijo. Los principales criterios utilizados para su adjudicación son la calidad del empleo creado y la ubicación geográfica, aunque recientemente se está promoviendo los proyectos intensivos en investigación y desarrollo. Según ida, en el 2004 el presupuesto destinado a incentivos fue de 65 millones de euros. Además, ida indica que el costo de cada puesto de trabajo (calculado sobre la base de los puestos que se crean y se mantienen por un periodo de siete años) es de entre 15.000 a 22.000 euros.

El beneficio directo de la manera en que están armados estos incentivos es que permiten una mejor evaluación de sus beneficios, al estar focalizada su acción en actividades específicas y en aquellas que son de interés para el país. En el cuadro 37 se presenta como ejemplo los incentivos que la República Checa utiliza para la instalación de centros tecnológicos y servicios de apoyo (servicios compartidos, centros de llamados, casas matrices, etc.), disponibles a partir de febrero de 2004.

Cuadro 39

SUBSIDIOS PARA CENTROS TECNOLOGICOS Y SERVICIOS DE APOYO, REPÚBLICA CHECA.

Formas de apoyo		
Subsidio a la actividad	Hasta 50% de los costos elegibles: <ul style="list-style-type: none"> • Inversiones en activos tangibles e intangibles adquiridos en los primeros 5 años o • Dos años de salario de los empleados contratados los primeros 3 años. 	
Subsidio para entrenamiento y re-entrenamiento	Hasta 35% de los costos específicos y 60% de los costos generales de entrenamiento. Subsidio máximo de CZK 100.000 o CZK 150.000 para un puesto de trabajo, dependiendo del número de puestos creados.	
Criterios de elegibilidad		
Tipo de proyecto	Centros tecnológicos Centros de desarrollo de software Centros de soluciones expertas Casas matrices	Centros de llamados Centros de reparación alta tecnología Servicios compartidos (excepto casas matrices)
Inversión mínima	CZK 15 millones	CZK 30 millones
Número mínimo de nuevos puestos de trabajo creados	15	50
Monto que el beneficiario debe financiar con sus propios recursos	CZK 7,5 millones	CZK 15 millones
Relación con producción (relevante solo para centros tecnológicos)	Los resultados de los centros tecnológicos deben materializarse en producción.	

Fuente: Información de CzechInvest (www.czechinvest.com)

En la medida que se definan prioridades y que se desee atraer inversiones de características específicas, sería recomendable que los países de América Latina y el Caribe revisaran sus marcos de incentivos y evaluaran la conveniencia de aplicar algunos más focalizados, más aún cuando los países deberán ajustar en el corto plazo sus regímenes de zonas francas a los requerimientos de la OMC. Una mejor focalización de los incentivos no sólo permitirá realizar una oferta más competitiva al ajustarse de mejor forma a los requerimientos de las empresas, sino también aumentar la probabilidad de sacar los mejores beneficios de los recursos que se destinen a incentivos.

B. Propuestas para acortar la brecha

El proponer acciones para acortar la brecha entre las políticas de atracción de inversiones que están siguiendo los países de América Latina y el Caribe y los países más avanzados se ve limitado a lo menos por dos factores:

- a) Los países son distintos. Cada país tiene condiciones estructurales únicas y objetivos propios que hacen que no exista un modelo único que responda a todos los países por igual. Cada uno debe evaluar y elegir el modelo que mejor responda a su propia situación e intereses.
- b) Los recursos disponibles son limitados. El elemento de política que hace más evidente la brecha entre los países de América Latina y el Caribe y los más avanzados es el monto de los recursos que estos últimos destinan a la atracción de inversiones. Sería poco realista asumir que el diseño de las políticas de los países de la región no tendrá como limitante este problema.

Es por ello que las recomendaciones que se presentan a continuación no apuntan a imponer un modelo en particular, sino a definir los elementos y capacidades que debieran estar presentes en cualquier modelo que se implemente.

Focalización, definición de prioridades y creación de capacidades

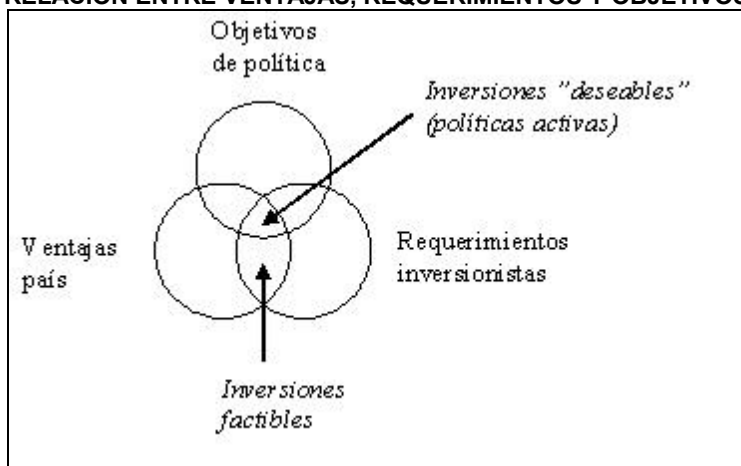
El punto central de todo modelo de política activo o integrado es la decisión de atraer selectivamente un tipo dado de inversión. Esta definición debiera surgir de la confluencia de tres factores:

- o los objetivos de la política de desarrollo
- o las ventajas del país
- o los requerimientos de los inversionistas

De la intersección entre las ventajas del país y los requerimientos de los inversionistas surgen los proyectos que tienen viabilidad para concretarse, pero si estos no coinciden con los objetivos de política del país, no hay razón aparente para ejecutar políticas activas para atraerlos. A su vez, los objetivos de política pueden no tener eco en los requerimientos de las empresas, más aún cuando el país no tiene ventajas que lo hagan atractivo en dichos proyectos de inversión.

Cuadro 40

RELACION ENTRE VENTAJAS, REQUERIMIENTOS Y OBJETIVOS.



Fuente: elaboración propia

Los países deben desarrollar las capacidades políticas e institucionales para que se de una dinámica positiva entre estos tres factores. Algunos elementos a considerar son:

Capacidad para definir objetivos de política

- No es obvio como se crea o desarrolla este tipo de capacidad.
- El escenario ideal es que exista una política de desarrollo formal y explícita, con la cual se coordina y en la cual toma sentido la política de atracción de inversiones. Existiendo este marco es más fácil derivar los objetivos específicos de la política de atracción de inversiones.
- Generalmente, en los países de la región este no es el caso, por lo que es necesario que a lo menos se generen las coordinaciones con los objetivos y las políticas de desarrollo de alcance nacional.
- El punto de partida es que exista la voluntad política para hacerlo. En la medida de que las máximas autoridades estén comprometidas, se generan los espacios adecuados para que se de esta coordinación.

Capacidad para definir las ventajas del país

- Este puede ser considerado un trabajo eminentemente técnico.
- Como todo trabajo de análisis estratégico, debe considerar tanto la evaluación de los factores internos del país, como de su posicionamiento competitivo en comparación con otros países, en particular de los que podrían ser considerados competidores cercanos.
- Tal como se mencionó anteriormente, en general los países de la región poseen una baja capacidad no sólo de análisis internacional, sino también para considerar que son parte de una competencia global y no sólo con los países vecinos.
- El escenario ideal sería generar un equipo de análisis permanente, con experiencia en análisis competitivo sectorial y con conexiones y experiencia a nivel internacional, y que tuviera la capacidad de hacer seguimiento cercano de las tendencias internacionales e incluso adelantarse a ellas. Para ello, es necesario insertarse en las redes de las empresas transnacionales y posiblemente tener presencia en los países de interés. Generalmente, este tipo de capacidades está radicado en las consultoras internacionales, lo que impone una presión importante respecto al costo de este tipo de actividades.
- Un escenario más austero considera la constitución de un equipo técnico, con experiencia en los mercados locales y con capacidad de investigación y seguimiento de tendencias usando fuentes de información pública. El contacto permanente y fluido con las empresas extranjeras radicadas en el país es una fuente importante de información.

Capacidad para evaluar requerimientos de las empresas

- Uno de los conceptos básicos del *marketing* es estar atento a las necesidades de los clientes. Se deben generar los mecanismos para generar una interfase adecuada con los potenciales inversionistas y aquellos que ya están instalados en el país. Un modelo ideal consideraría el establecimiento de oficinas en el exterior. Un modelo factible a lo menos debiera considerar mecanismos de interacción permanente con los inversionistas, ya sea en el mercado local como a la distancia.
- Por otra parte, se deben generar las capacidades para hacer evaluaciones técnicas de los proyectos específicos. Las capacidades de evaluación ex-ante permiten hacer buenas definiciones de focalización en función de los beneficios esperados de los proyectos. Así también, en los casos en que se ofrezcan incentivos, estos pueden estar respaldados por una cierta seguridad de que los beneficios esperados serán mayores que los costos involucrados.

El caso de Francia, presentado anteriormente, ilustra el tipo de mecanismos que se pueden utilizar para generar algunas de las capacidades anteriores (véase detalle en capítulo III):

- Liderado por el primer ministro, se formó un consejo para aumentar el atractivo de Francia. Este consejo es principalmente un espacio donde se definen las líneas estratégicas y se coordina la acción de los distintos ministerios.
- Paralelamente se estableció un espacio permanente de diálogo con las empresas extranjeras, para la cual se estableció un grupo de trabajo permanente con representantes de dichas empresas, para proponer iniciativas de corto y mediano plazo que mejoren el atractivo de Francia.
- Adicionalmente, con el fin de evaluar la posición competitiva de Francia y al mismo tiempo hacer seguimiento de política se diseñó un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos, que son calculados anualmente. Estos, en la medida de lo posible, son comparados contra otros siete países que son competidores cercanos.

Pero más allá de los mecanismos específicos, si **se desea acortar la brecha debe existir la voluntad política para hacerlo**. Cuando la voluntad política existe se pueden generar acciones, incentivos o condiciones, que pueden resultar altamente eficaces, y que no necesariamente van de la mano del desembolso de grandes recursos.

El caso cercano más concreto de este tipo de aproximación es el proceso seguido por Costa Rica que resultó en la materialización de la inversión de INTEL en una planta de ensamblaje y prueba de microprocesadores, caso ampliamente estudiado internacionalmente. El compromiso y disponibilidad de las más altas autoridades de la época, que consideró la participación activa del presidente de la república en las negociaciones, fue uno de los factores positivos considerados por INTEL en su decisión.

En términos más específicos, en base a las capacidades anteriores, los países de la región debieran considerar establecer:

Instituciones de promoción de inversiones proactivas

Las instituciones deben reflejar la voluntad política de atraer inversiones y deben avanzar desde una forma de operar que en la actualidad es más bien receptiva a una más proactiva. Las ventajas de los países no se conocen y deben ser promovidas. La competencia es global, por lo que hay que colocar a la región en el mapa mental de los tomadores de decisiones.

El monto de los recursos que se destinen a estas actividades es importante. En un contexto de recursos limitados, las instituciones deben focalizar aún más su quehacer y cada una debe identificar aquellas acciones que le reportan mayores beneficios.

Las instituciones deben profesionalizarse y acelerar su desarrollo organizacional. Son la interfase con los inversionistas y es a través de ellas que estos se forman la primera imagen de lo que son los países³⁹.

Incentivos focalizados

Para aquellos países que desean ofrecer incentivos a la inversión, la condición básica es que los costos de los incentivos sean menores a los beneficios que estos acarrear.

³⁹ Este trabajo no evaluó directamente el desempeño de las agencias de promoción de inversiones. Sin embargo, producto de la interacción con las agencias se notó una gran dispersión en la capacidad de interacción profesional. Un ejemplo de ello son los tiempos de respuestas a ciertos requerimientos. En el anexo 6 se indica la distribución en los tiempos de respuesta a un requerimiento simple de información. Estos variaron entre unos pocos minutos hasta 11 días, para aquellas agencias que contestaron.

Es recomendable avanzar de un sistema de incentivos de apoyo general a otro que sea más selectivo y focalizado. Los incentivos de tipo financiero en general son más focalizados, pero significan un costo directo mayor. En ese sentido los incentivos fiscales son más fáciles de implantar (pero no necesariamente de controlar) ya que no requieren de desembolsos concretos. Los incentivos fiscales no necesariamente son generales (ver caso de Malasia). Sea cual fuere el modelo de incentivos utilizado lo importante es que éste sea consistente con las definiciones de políticas y los beneficios esperados de las inversiones.

Para operar un sistema eficiente y efectivo de incentivos se deben generar las capacidades técnicas para ello. Principalmente de evaluación ex-ante para establecer el tipo de proyectos que se desea atraer (cuando la asignación es automática) o para establecer y calificar los criterios de evaluación (cuando se evalúa caso a caso).

Acciones específicas para cerrar la brecha entre condiciones del país y los requerimientos de los inversionistas

Los países pueden generar acciones focalizadas y de corto plazo que afecten directamente a los factores de decisión de las empresas. Algunos llaman al mejoramiento de estos factores como la mejora en el clima de negocios o mejora en el ambiente de inversión.

Lo relevante es tener la capacidad de identificar aquellos elementos que sin recurrir a grandes gastos generen impactos positivos en el corto plazo. Es común que para ejecutar este tipo de acciones se requiera de esfuerzos de coordinación a nivel de instituciones de gobierno y el sector privado. Un buen ejemplo es la agenda de trabajo generada por el gobierno francés (véase capítulo III).

La capacidad de ejecutar este tipo de acciones se ve facilitada si existe la voluntad política para ello, y en particular, si se cuenta con agencias de promoción de inversiones maduras. Las agencias de promoción de inversiones, al estar en contacto permanente con los inversionistas, están en una posición privilegiada para detectar este tipo de acciones, y a lo menos pueden asumir el rol de asesor en estas materias a la autoridad relevante. Apoyando este punto, el estudio de Morisset y Andrews (2004), concluye que los recursos que las API invierten en fomentar y sensibilizar sobre la política de inversiones, son los que les reportan mejores retornos desde el punto de vista de la atracción de inversiones.

Modelos de Cooperación

La cooperación es una forma bastante efectiva para adquirir las capacidades o los recursos financieros que hagan falta. Se recomienda explorar a lo menos dos formas de cooperación:

- **Concertación público-privada.** La atracción de inversiones tiene una componente importante de trabajo con un “estilo” de sector privado. De hecho las mejores prácticas (MIGA, 2005) recomiendan que se incorporen a los equipos de las agencias profesionales con experiencia directa en el sector privado. La falta de capacidad del sector público o de madurez institucional se pueden solventar invitando a participar a privados en las labores de promoción. Un caso muy interesante es el de ZonaAmérica en Uruguay. Utilizando los incentivos de zona franca una empresa privada creó un parque industrial que promueve activamente la inversión en servicios de exportación apoyando el desarrollo de una nueva línea estratégica de desarrollo para el país (véase recuadro 6). También es posible observar casos exitosos donde directamente la agencia de promoción de inversiones es privada, como es CINDE de Costa Rica. Sin embargo, se ve poco probable replicar las condiciones bajo las cuales fue creada esta institución.

- **Cooperar para competir.** Las acciones promoción en el exterior involucran un gasto importante de recursos, no siempre disponibles. Los países debieran explorar modelos de cooperación para promover conjuntamente la región (América Latina y el Caribe) o zonas geográficas más acotadas (Centroamérica, Cono Sur, países andinos, Caribe, etc.). De esta forma se gana masa crítica, se comparten recursos, y los eventos de promoción se hacen más atractivos para los inversionistas. El primer paso es atraer la atención positiva hacia la región. Posteriormente cada país sacará sus mejores argumentos para atraer hacia sí a los inversionistas.

Recuadro 6

ZONAMERICA: PROMOCION PRIVADA DE LA IED

Con capitales uruguayos y belgas, ZONAMERICA originalmente fue un parque industrial creado bajo el concepto tradicional de zona franca, es decir, para el manejo logístico, almacenaje y manufactura de bienes, y pensando para operar comercialmente con los países del MERCOSUR. Sin embargo, a poco andar surgieron problemas. Las nuevas regulaciones del MERCOSUR consideraban que los bienes provenientes de zonas francas de los países miembros (salvo las áreas aduaneras especiales de Manaus y Tierra del Fuego) debían pagar aranceles como si vinieran de un tercer país, con lo que se perdió la ventaja bajo la cual se había concebido la empresa.

Al mismo tiempo, consistente con una tendencia global, en la región comienza a ser visitada por empresas que buscan nuevas ubicaciones geográficas desde las cuales prestar servicios (centros de llamado, servicios compartidos, etc.). Por otra parte, en ZONAMERICA comienzan a instalarse empresas uruguayas de software, para hacer uso de los beneficios de la zona franca. Identificando tempranamente estas tendencias, ZONAMERICA decide dar un giro en su estrategia y constituir un “parque de negocios y tecnología con proyección internacional”.

Existían ciertos factores globales que hacían atractivo a Uruguay. Por una parte, los propios del país, tales como la estabilidad política, el nivel de educación, la calidad de vida, etc., y por otra, un atractivo marco de incentivos fiscales y aduaneros del régimen de zona franca. ZONAMERICA completó dicha oferta al crear la infraestructura arquitectónica y los servicios de telecomunicaciones (en las zonas francas no rigen los monopolios) con los estándares que requerían las empresas transnacionales. Pero principalmente, emprendió un esfuerzo proactivo para promover internacionalmente su oferta.

Actualmente, ZONAMERICA promueve activamente inversiones en siete áreas de negocios: centros de servicios compartidos, logística y distribución, servicios financieros, consultoría y auditoría, centros de llamados, tecnologías de la información y biotecnología. Y son 182 las empresas instaladas.

ZONAMERICA ha apoyado el desarrollo de un nuevo sector en Uruguay, los servicios de exportación apoyados por las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, desde la lógica de un negocio privado. El gobierno proveyó los incentivos y ZONAMERICA fue capaz de utilizarlos para armar una oferta de mayor valor. Sin embargo, esta iniciativa no surge de un esfuerzo concertado entre ambas partes. De hecho, no existe información sobre monto de inversiones o de empleo generado en ZONAMERICA. Sería interesante analizar como pudiera implementarse un modelo similar que considerara la cooperación público-privada desde sus inicios.

Fuente: Basado en entrevista a Vicepresidente e información institucional de ZONAMERICA.

Consideraciones futuras: políticas activas para la absorción de los beneficios de la IED

Si bien existe consenso teórico sobre los beneficios potenciales de la IED, apropiarse de ellos no ocurre en forma automática por el sólo hecho de materializarse la inversión y la transferencia y absorción de dichos beneficios dependerá tanto de las características específicas de la inversión como de las características del país receptor.

La capacidad de los países de apropiarse de estos beneficios está muy ligada a condiciones tales como el nivel de formación de la fuerza laboral, la competitividad de la industria local y su capacidad de generar vínculos como proveedores de las empresas extranjeras, o la existencia de un clúster asociado. Los países receptores tienen el desafío de captar estos beneficios, ya que de no mediar las condiciones necesarias, existe la posibilidad de que la empresa extranjera se transforme en una “isla” al interior del país, y que ninguno de los beneficios sean transferidos a la economía local (aunque siempre se podrá argumentar que se generó actividad económica, empleo, y que la transferencia de conocimiento se dio a través de la capacitación de los empleados de la empresa).

Conscientes de este escenario los países más activos están implementando una serie de medidas específicamente diseñadas para aumentar la probabilidad de transferencia y absorción de los beneficios de la IED. Algunas iniciativas que es posible observar en la experiencia internacional se agrupan en:

- a) **Mejoramiento de las capacidades y competitividad de las empresas locales.** En la medida de que las empresas locales puedan producir con los estándares de calidad y los precios requeridos por las empresas extranjeras, estas podrán convertirse en proveedores de ellas.
- b) **Programas para crear vínculos entre empresas locales y extranjeras.** Algunos programas de apoyo apuntan a generar información y contactos para facilitar la contratación de empresas locales. El programa de desarrollo de proveedores de CzechInvest tiene tanto la componente de mejoramiento de la competitividad como la de generación de vínculos (véase recuadro 7).
- c) **Establecimiento de requerimientos a la inversión.** Algunos países establecen requerimientos para aprobar o apoyar la inversión extranjera. Por ejemplo, Malasia ya no entrega incentivos a proyectos intensivos en el uso de recursos humanos de baja calificación, esperando promover aquellas inversiones más avanzadas en la cadena de valor. Singapur promueve que las empresas que invierten establezcan joint-ventures con empresas locales.
- d) **Evaluaciones ex-ante.** En la medida que se generen buenas capacidades técnicas de evaluación ex-ante, se podrá focalizar la promoción, búsqueda y apoyo, en aquellos sectores, proyectos y empresas, que se espere brinden los mayores beneficios al país.

Recuadro 7 PROGRAMA DE DESARROLLO DE PROVEEDORES DE CZECHINVEST

El Programa de Desarrollo de Proveedores fue lanzado en el año 1999 como una experiencia piloto, y si bien respondió a una necesidad detectada en las empresas extranjeras de contar con proveedores locales (menor costo, flexibilidad, etc.), también responde a la necesidad de que la economía local absorba los beneficios de la IED.

El programa tuvo un enfoque eminentemente práctico. Se seleccionó un grupo de 45 empresas con potencial a las cuales se capacitó y posteriormente se les dio asistencia técnica individual para elevar sus niveles técnicos a los requeridos por los inversionistas. En el año 2003, apoyado en los buenos resultados de la experiencia anterior, se inició una segunda fase del programa

Además CzechInvest facilita el contacto entre clientes extranjeros y proveedores locales, para lo cual administra una base de datos de aproximadamente 2.000 proveedores de diferentes industrias y capacidades de producción. El año 2004 se lograron 15 contratos con 10 empresas extranjeras, por un total de US\$ 36,8 millones para tres años.

Fuente: Elaborado en base a (MIGA-FIAS, 2005) e información institucional de CzechInvest

Conclusiones y recomendaciones finales

La competencia por atraer IED es cada vez más intensa y los países que están siendo exitosos en esta competencia son los que, además de tener las condiciones necesarias, están desarrollando políticas activas para atraer y captar los beneficios de la IED. Los que más se beneficiarán de estas inversiones serán aquellos que las hayan focalizado en el contexto de sus objetivos de desarrollo nacional. La experiencia internacional es amplia y lo suficientemente variada como para ofrecer valiosas referencias para cada país.

Desde el punto de vista de la institucionalidad, la mayoría de las agencias de promoción de inversiones de América Latina y el Caribe estudiadas son relativamente jóvenes, por lo que aún están en proceso de consolidación y aprendizaje institucional. Si a esto se le suma, salvo excepciones, la falta de compromiso presupuestario y de recursos humanos (que en promedio están por debajo de los puntos de comparación internacional) y la baja coordinación e integración con otras políticas, se puede estimar que la capacidad de ejecución en forma eficiente y efectiva de las políticas de atracción de IED es débil.

Los países deben evaluar sus propias competencias y ventajas y en función de ellas delinear en forma realista las estrategias apropiadas para la atracción de inversiones. Para ello, entre otros elementos, se deben desarrollar capacidades técnicas y de evaluación que permitan diseñar actividades de promoción efectivas, procesos de asignación de incentivos que aseguren que los beneficios de los proyectos serán mayores que los costos de estos, e identificación de proyectos y empresas que aporten positivamente a las estrategias de desarrollo del país.

En términos positivos, los países de la región están avanzando en la dirección correcta. Se están generando los cambios para consolidar la institucionalidad de promoción de inversiones. Existe conciencia sobre los beneficios y necesidad de realizar un trabajo de promoción más focalizado y se están dando los pasos para que ello ocurra. Y se estima, según lo indicado por las API encuestadas, que en el corto plazo se avanzará hacia políticas más activas. Es de esperar que este avance se dé con la velocidad necesaria, ya que la brecha con los países desarrollados y con los países en desarrollo de Asia es aún amplia.

Bibliografía

- Álvarez, Carlos (2006), “La Globalización de la I+D: oportunidades para Chile”, presentación en seminario Globalización de la Investigación y el Desarrollo de las Empresas Transnacionales: Retos y oportunidades de política para América latina y el Caribe, organizado por CEPAL y UNCTAD, 17 y 18 de enero 2006, Santiago, Chile.
- Barry, Frank (2004), “Export-platform foreign direct investment: the Irish experience”, European Investment Bank (EIB) Papers, Volume 9 No2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003), La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2003, Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Charlton, Andrew (2003), “Incentive Bidding for Mobile Investment: Economic Consequences and Potential Responses”, Working Paper No203, OECD.
- CORPEI-MICIP Plan Nacional de Promoción de Inversiones No Petroleras PNPI 2001-2010 (2001), Gobierno de Ecuador.
- Crafts, Nicholas (2005), “Interpreting Ireland’s Economic Growth”, Industrial Development Report 2005 Background Paper Series, UNIDO, United Nations.
- FDI (2005), “Asia’s ambitious hub contender”, Foreign Direct Investment Magazine, 3 de Octubre, www.fdimagazine.com.
- ___ (2004), “Gateway to Asia”, Foreign Direct Investment Magazine, 9 de Agosto, www.fdimagazine.com.
- Forfás (2005), “The Competitiveness Challenge 2005”, National Competitiveness Council, Ireland.
- ___ (2004), “The Competitiveness Challenge 2004”, National Competitiveness Council, Ireland.
- ___ (2003), “The Competitiveness Challenge 2003”, National Competitiveness Council, Ireland.
- IDA (2004), “Annual Report 2004”, Ireland.

- ___ (2003), “Overview and History of the International Financial Services Sector in Ireland”, discurso de Sean Dorgan (CEO), Octubre, Seúl.
- ___ (2003a), “Annual Report 2003”, Ireland.
- Lee, You-Il, y Hobday, Michael (2003), “Korea’s new globalization strategy: can Korea become a business hub in Northeast Asia?”, *Management Decision*, ABI/INFORM Global.
- Loewndahl, Henry (2001), “A framework for FDI Promotion”, publicado en *Transnational Corporations*, Volumen 10, No1, Abril. United Nations Conference on Trade and Development.
- MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) (2005), “Developing an Investment Promotion Agency, Chapter 2”, FDI Promotion Center, www.fdipromotion.com/toolkit/, Banco Mundial.
- ___ (2002), *Foreign Direct Investment Survey January 2002*, Publicación del Banco Mundial, Washington, DC, Estados Unidos.
- MIGA-FIAS (2005), “Competing for FDI: Inside de operations of four national investment promotion agencies “, proyecto conjunto de MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) y FIAS (Foreign Investment Advisory Service), *Investing In Development Series*, Banco Mundial.
- MIGA-GDPGlobal (2005), “2005 IPA Performance Benchmarking Program: Investor Inquiry Handling Study – Overview of the Study and Analysis of the Results”, www.miga.org, Multilateral Investment Guarantee Agency, World Bank Group.
- Ministerio de Hacienda (2005), “Proyecto Presupuesto 2006”, folleto explicativo, Dirección de Presupuesto, Chile.
- Morisett, Jacques y Andrews-Jonhson, Nelly (2004), “The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting Foreign Direct Investment”, *Ocasional Paper 16*, FIAS, World Bank.
- Mortimore, M., Vergara, S., y Katz, J. (2001), “La competitividad internacional y el desarrollo nacional: implicancias para la política de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina”, *Serie Desarrollo Productivo*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2005), “A Policy Framework for Investment: Draft Preamble, Checklists and Preliminary Annotations”, *OECD Conference Investment for Development: Making It Happen*, 25-27 octubre, 2005, Río de Janeiro.
- ___ (2004), “OECD Initiative on Investment for Development: Towards a Policy Framework for Investment”, Task Force on a Policy Framework for Investment, Directorate for Financial and Enterprise Affairs Investment Committee, Publicación no clasificada, 01 de Septiembre. www.oecd.org
- ___ (1994), “OECD Reviews of Foreign Direct Investment: Ireland”, Paris, France.
- Oman, Charles (2000), “Policy Competition for Foreign Direct Investment: a study of competition among governments to attract FDI”, *Development Centre Studies*, OECD.
- Poniachik, Karen (2002), “Chile’s FDI Policy: Past Experience and Future Challenges”, *OECD Global Forum on International Investment*, Shanghai, 5-6 de Diciembre, 2002.
- Stoever, William (2002), “Attempting to resolve the attraction-aversion dilemma: a study of FDI policy in the Republic of Korea”, publicado en *Transnational Corporations*, Vol.11 No 1 (April 2002), Division on Investment, Technology and Enterprise Development, UNCTAD, Naciones Unidas.
- UNCTAD (2005), *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*, United Nations.
- ___ (2004), “World Investment Report 2004: The Shift Towards Services”, United Nations.
- ___ (2001), “The World Investment Promotion at a Glance: A survey of Investment Promotion Practices”, *ASIT Advisory Studies No17*, New York, United Nations.
- ___ (2000), *Análisis de la Políticas de Inversión de Ecuador*, Naciones Unidas.

Anexos

Anexo 1

ESPAÑA: INTERES Invest in Spain

La estrategia que tradicionalmente ha seguido España en relación a la atracción de IED puede caracterizarse como pasiva. España es un país con pocas restricciones a la inversión extranjera y tiene una serie de características que lo hacen un país atractivo para los inversionistas, por lo que su falta de proactividad aparente, en particular en comparación con sus competidores europeos, no ha sido impedimento para captar un flujo importante de IED. De hecho, a nivel mundial es el octavo receptor de IED y quinto dentro de Europa (UNCTAD-WIR, 2005).

La falta de políticas explícitas y activas para la atracción de IED en la agenda del gobierno contrasta con la importancia que se le asigna a la internacionalización de las empresas españolas, tanto en lo referente a la actividad exportadora como también a la promoción de la inversión de estas en el exterior.

Pareciera que esta situación está comenzando a cambiar. En Julio de 2005, el Consejo de Ministros autorizó la creación de la Sociedad Estatal para la Promoción y Atracción de Inversiones Exteriores S.A. El acuerdo del Consejo de Ministros tuvo como objetivo remediar una carencia: “en los últimos años se viene produciendo un continuado descenso de los flujos de inversiones exteriores a escala mundial y un incremento de la competencia entre países para captar inversiones cada vez más escasas. Para contrarrestar esta tendencia, se ha promovido en todo el mundo la creación de entidades específicas para la promoción y atracción de la inversión extranjera ... se da la circunstancia de que nuestro país es el único de nuestro entorno que no posee una entidad específica de estas características”.

Esta nueva entidad jurídica se constituyó en octubre del mismo año con capital aportado por el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) y depende de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Su misión es “la promoción, atracción y mantenimiento de la inversión extranjera en España, constituyéndose en el punto de referencia para los inversores y en el punto de encuentro de todas las instituciones que en el ámbito estatal, autonómico y local se dedican a la promoción y atracción de inversiones”.

Su operación comenzó a principios del año 2006 bajo el nombre de “INTERES Invest in Spain”. Esta nueva imagen pretende aumentar la recordación de marca de la institución. Se evaluó que es fácil de pronunciar en varios idiomas y el concepto que está detrás de ella es el juego de palabras entre INTER (internacional, internacional) y ES (España).

La organización está estructurada bajo el concepto de una “empresa de servicios” y está formada por una Consejera Delegada, apoyada por una unidad de Promoción y Relaciones Institucionales, y dos direcciones y una secretaría:

Dirección de Operaciones (Desarrollo y Reinversión, y Servicios al Inversor)

Dirección de Información y Estrategia (Sistemas de Información, Servicios de Internet, Publicaciones).

Secretaría General (Marketing y Comunicación, Administración y Recursos Humanos, y Informática y Sistemas)

Se apoya en la red de Oficinas Económicas y Comerciales de las Embajadas de España. Tres de las cuales (Londres, Nueva York y Tokio) disponen de departamentos especializados en la captación de inversión extranjera.

Fuente: Información institucional INTERES

Anexo 2

Incentivos a proyectos de IED en la Industria Automotriz:

(Casos Seleccionados)

País/Estado o ciudad Receptor de la IED	Empresa / Año	Proyecto	Incentivos ofrecidos
Brasil Paraná	Renault 1995-96	1.500 empleos	US\$ 300 millones Préstamos libres de intereses y conjunto de exenciones de impuestos locales Donación de terreno de 2,5 millones de m ² , y provisión de infraestructura y servicios básicos. Electricidad con descuento de 25%.
Brasil Minas Gerais	Mercedes-Benz 1996	Similar a Renault	Terreno, <i>grants</i> , exenciones de impuestos. Desarrollo de infraestructura (caminos de acceso y enlaces ferroviarios a la planta). Desarrollo servicios básicos. Valor del agua reducido por 10 años.
Brasil Río Grande	General Motors 1997 Ford 1997	s.i.	Exención pago de impuesto a las ventas por 15 años. US\$ 67 millones para preparar terreno industrial. Préstamo de 254 millones de reales (con interés de casi un sexto del mercado) Condiciones similares
Estados Unidos Alabama	Mercedes-Benz 1993	s.i.	El paquete de incentivos se valoró en US\$ 153 millones, que dependiendo de la forma de cálculo da entre US\$ 153.000 y US\$220.000 por nuevo empleo.
Alemania Leipzig	BMW 2001	US\$ 860 millones 5.500 empleos	Sitio de 495 acres vendido en US\$2,23 millones. US\$ 224 millones en subsidios de la Unión Europea
Portugal Setubal	Ford y Volkswagen 1991	US\$ 3.100 millones	Grant de US\$ 680. Mejoramiento de infraestructura y de enlace ferroviario al puerto, carreteras locales y planta de tratamiento de aguas.

s.i.: sin información

Fuente: Elaboración propia en base a Charlton, Andrew (2003)

Anexo 3

INCENTIVOS A LA INVERSION EN DURANGO, MEXICO

Incentivos y apoyos que ofrece la ley de fomento al desarrollo económico del estado de durango.

- Exención total del Impuesto Sobre Nóminas hasta por 4 años.
- Exención de derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad del 25% al 60% para empresas industriales, y del 15% al 50% para empresas comerciales y de servicios.
- Facilidades de gestión para la adquisición de terrenos y naves industriales.
- Becas de capacitación por 60 días a través del Servicio Estatal de Empleo.
- Gestión de trámites y registros ante dependencias federales, estatales y municipales.
- Agilización de trámites para la obtención de servicios.

Para empresas que generen más de 500 empleos o sean de importancia estratégica para el estado:

- Nivelación de predios.
- Construcción y/o pavimentación de caminos de acceso, carriles de aceleración y/o desaceleración, obras de electrificación, tomas de agua, pozos artesianos, construcción de colectores de aguas residuales, y espuelas de ferrocarril.

Incentivos y apoyos que ofrece la presidencia municipal de durango.

- Exención parcial o total del Impuesto Predial hasta por 3 años.
- Exención parcial o total del Impuesto sobre Traslación de Dominio.
- Asistencia gratuita para la elaboración de los estudios de factibilidad de conexión y consumo de agua potable, y de los contratos de agua potable y drenaje.
- Facilidades para la expedición de las licencias de uso de suelo y construcción, con la exención parcial o total de los derechos que se causen.
- Exención hasta por el 50% del derecho de alumbrado público por 3 años.
- Facilidades para la obtención de los permisos de operación de negocios.
- Apoyo en el procedimiento para la disposición de desperdicios sólidos, con exención total o parcial de los derechos que se causen.

Fuente: <http://www.promociondurango.gob.mx/>

Anexo 4

ECUADOR: Generación de la Política de Promoción de Inversiones

Para la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones de Ecuador (CORPEI) los tres elementos de la política de atracción de inversión extranjera directa que les ha reportado mayor éxito son: i) la identificación de sectores prioritarios, ii) la definición de objetivos país, y iii) la integración de las instituciones que deben trabajar a favor de la promoción de inversiones.

Estos tres elementos son el resultado de un proceso estructurado de trabajo y análisis que se inicia el año 2000, con el apoyo de UNCTAD, para elaborar un plan de promoción de la inversión extranjera directa (IED) no relacionada con la industria petrolera. Este trabajo consideró la participación de expertos internacionales que ayudaron a evaluar la situación y potencialidades de Ecuador, y elaboraron un conjunto de recomendaciones para mejorar la posición del país en relación a la IED.

Según indica UNCTAD (2000), a principios de los noventa Ecuador liberalizó su política de IED, abrió su economía, impulsó tratados internacionales, y reformó su sistema tributario y fiscal. En 1996, se incorporó también a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Estas medidas trajeron resultados positivos en la IED, aumentando en tres veces entre 1992 y 1994 y luego duplicándose entre 1996 y 1998. Sin embargo, en 1999 Ecuador entra en la peor crisis económica y social de su historia, con una caída del PIB en 7% y una devaluación del 100%. A pesar de ello, los flujos de inversión, no caen sustancialmente debido a la alta participación de la industria petrolera en la IED (80% entre 1990 y 1999), siendo el resto de las industrias las afectadas.

A pesar de los efectos positivos en IED durante la década pasada, la evaluación de UNCTAD realizó respecto del desempeño de Ecuador indicó que este aún tenía un potencial que debía explotar:

Ecuador ha rendido por debajo del promedio de los países de América Latina y por debajo del resto de los países de la Comunidad Andina de Naciones (Ecuador, Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela).

No sólo es relevante el tamaño de los flujos de la IED, sino también su contribución a la transferencia tecnológica, generación de empleo, mejoramiento de la competitividad de las empresas locales, etc. Ecuador, a diferencia de otros países de la región, no ha obtenido dichos beneficios (salvo en las industrias de camarón y flores), principalmente por la alta concentración de la IED en la industria petrolera.

El deterioro de la situación económica incrementó la brecha entre los niveles reales de inversión y las necesidades del país. Por ejemplo, se estima que la infraestructura básica de servicios requerirá una inversión de US\$ 35 mil millones en los próximos 5 años, lo que supera a la inversión doméstica corriente en 8 veces.

El éxito de Ecuador durante la pasada década se basó en las habilidades domésticas empresariales y una fuerza laboral competitiva. Sin embargo, la competitividad de las empresas exportadoras que basan su competitividad en el bajo costo laboral estaría aproximándose a su límite. Estas empresas deben modernizarse y avanzar hacia actividades de mayor valor agregado.

También existiría una brecha entre la IED materializada y el potencial del país, basándose en ventajas no explotadas, en particular abundancia de recursos naturales y biológicos, así como oportunidades en turismo.

En términos generales, UNCTAD identifica como oportunidades para a IED: i) la rica dotación de recursos naturales (biodiversidad, pesca, acuicultura, petróleo y minería), así como un clima ideal para la agricultura tropical; ii) en el sector servicios el mayor potencial se encuentra en los proyectos de infraestructura (agua, electricidad, telecomunicaciones, etc., impulsado por la política de privatizaciones), así como también en el sector financiero (debido a un sistema bancario en crisis), y al turismo (que se limita a unos pocos hoteles internacionales en las grandes ciudades); iii) en el sector manufacturero, la propuesta es menos específica; y iv) infraestructura en caminos, carreteras, puertos y aeropuertos, también apoyado en la política de privatizaciones y concesiones.

El trabajo realizado con UNCTAD también consideró la consulta a empresas extranjeras que ya estaban establecidas en Ecuador, así como también a potenciales inversionistas extranjeros. Entre las conclusiones de los primeros se puede destacar:

Los inversionistas criticaron los múltiples obstáculos que debían enfrentar en el proceso de entrada al país, en particular, la corrupción y los trámites para establecer la compañía.

Los factores de mercado más relevantes para atraer la IED fueron la ubicación estratégica, su

proximidad a mercados regionales, y los acuerdos comerciales

Sobre los recursos locales, lo más positivo fue el bajo costo de la mano de obra y la tierra. Sin embargo, la mayoría de las empresas tenía problemas para encontrar mano de obra calificada.

La infraestructura es considerada por lo general deficiente, en particular ferrocarriles y carreteras.

Los vínculos con la economía local son débiles. Casi un tercio de las empresas encuestadas importa hasta el 100% de sus insumos, y sólo un tercio también considera que las compañías locales son capaces de proveer los insumos requeridos (en cantidad y calidad).

En marzo del año 2000, el nuevo gobierno, introdujo la dolarización de la economía, así como un amplio conjunto de reformas (Ley de Transformación Económica) tendientes a restaurar la estabilidad económica.

Sin embargo, el éxito en la atracción de IED, dependerá de las políticas y acciones que emprenda el gobierno. El trabajo realizado analiza y propone un completo conjunto de medidas en los siguientes ámbitos:

Restaurar la estabilidad y reiniciar el crecimiento

Lograr consenso social

Mejorar el marco legal para la inversión

Implementar un programa viable de privatización

Mejorar la infraestructura física

Diseñar políticas dirigidas a incrementar los beneficios a largo plazo de la IED

Implementar un programa de promoción de inversiones

Posteriormente, a fines del 2001, utilizando como base el trabajo de UNCTAD, el gobierno de Ecuador, a través de CORPEI y el MICIP (Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad) preparó el “Plan Nacional de Promoción de Inversiones No Petroleras 2001-2010”.

El documento propuesto, en una lógica de Plan Estratégico (con justificación, visión, análisis FODA, etc.), concluye proponiendo un conjunto de programas y actividades concretos, que servirán como carta de navegación para que las distintas instituciones involucradas logren los objetivos y metas propuestas.

Es interesante destacar que el proceso de dolarización seguido por el país, es una de las razones esgrimidas como necesidad de contar con un plan para atraer IED. El documento indica que “al haber perdido la capacidad de emitir moneda bajo el régimen de dolarización, la generación de divisas es crucial, pues sólo existen tres fuentes para generar dólares en la economía: exportaciones, inversión extranjera directa y crédito externo adicional (siendo esta última una fuente poco conveniente)”.

Los objetivos del plan son:

Desarrollar entorno institucional asociado a ID.

Preferiblemente atraer ID con tecnología de punta (producción de alto valor agregado)

Desarrollar sectores estratégicos exportadores, con ID

Generar empleos de calidad y mejorar ingresos

Contribuir al mejoramiento de los servicios, vivienda e infraestructura a través de participación privada.

Y las metas cuantitativas del plan son:

Cómo mínimo, multiplicar por 7 el promedio de IED hacia el sector privado (no petrolero) de la década de los 90, hasta obtener US\$ 7.000 millones acumulados en el año 2010.

Crear por lo menos 300.000 nuevos empleos directos hasta el año 2010.

Generar inversión directa por montos superiores a US\$ 3.500 millones por privatización y concesiones en los primeros cuatro años del plan.

El plan considera la focalización en seis sectores, para lo cual “se compararon las ventajas geográficas, de producción y variedades que tiene Ecuador respecto a otros países con los que compete. El país cuenta con sectores productivos con mucho potencial gracias a su ubicación geográfica que permite que muchos productos por ejemplo sean cosechados durante todo el año o se tenga índices de crecimiento mayor que en otros países como en el caso forestal”. Sin embargo, cuatro de los seis

sectores *targets* son los suficientemente amplios como para que se dificulte la tarea de promoción focalizada:

Agroindustria y silvicultura

Turismo

Minería

Acuicultura y Pesca

Construcción de Viviendas (con una meta asociada de US\$3.000 millones de los US\$ 7.000 de la meta global).

Tecnologías de información y comunicaciones

El plan está ya en su quinto año de ejecución.

Fuente: Basado en (UNCTAD,2000), (CORPEI-MICIP,2001), encuesta y entrevista a CORPEI, e información de www.ecuadorinvest.org

Anexo 5

Evaluación Tiempos de Respuesta

Como parte de este estudio fue necesario elaborar la base de datos con las autoridades máximas de las agencias de promoción de inversiones y sus e-mails de contacto . Para ello se confeccionó una lista con los e-mails generales de las agencias (recuperados principalmente de su páginas web), para luego contactarlos electrónicamente solicitando confirmar o entregar la información referida.

Esta consulta fue realizada a 22 países (del resto se conocía la información o estaba disponible en la página web institucional), obteniendo tiempos de respuesta muy disímiles, según se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro Tiempos de Respuesta

Tiempos	Menos de 1 día	Entre 1 y 2 días	Entre 3 y 5 días	Entre 6 y 11 días	No hubo respuesta	Total
Número países	8	4	2	3	5	22
Porcentaje	36,4%	18,2%	9,1%	13,6%	22,7%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Sólo 8 países contestaron en menos de un día, siendo el que más se demoró de este grupo sólo 3 horas. Costa Rica contestó en 10 minutos, siendo el que lo hizo más prontamente. Como grupo, en promedio de tiempo de respuesta, destaca los tres países del Caribe (St. Lucía, Guyana y St. Vincent and the Grenadines), seguido por tres de Centro América (Costa Rica, Nicaragua y Honduras) y finalmente los dos de América del Sur (Perú y Uruguay).

El resto de los países presentan tiempos de respuesta bastante altos, llegando hasta 11 días. Aquellos países que contestaron en más de seis días, anteriormente se les envió por segunda vez el requerimiento al no haberse obtenido respuesta en un plazo de 5 días (uno de ellos respondió en 10 minutos a este segundo requerimiento). En cinco de los países no se obtuvo respuesta.

Anexo 6

COREA DEL SUR: REORIENTÁNDOSE HACIA LA IED

A partir del año 1998, producto de la crisis financiera del 97', Corea comienza a dar un giro radical en su política económica abriendo su economía a la IED. De ser un país que en las últimas décadas basó su acelerado crecimiento económico en la creación y desarrollo desde el Estado de grandes conglomerados empresariales (*chaebol*) orientados a la exportación, y con una economía muy protegida a la entrada de capitales extranjeros, está ahora pasando a una nueva etapa de desarrollo, caracterizada por políticas económicas más orientadas al mercado y que consideran a la inversión extranjera directa un factor impulsor del crecimiento.

En este último periodo, el gobierno coreano implementó una serie de reformas para reestructurar la economía, y de esa forma pasar de una filosofía del “control y la regulación” hacia la “promoción y facilitación” de la IED (Stoeber, 2002). Asimismo, desarrolló el propósito de posicionar a Corea como el Hub del Noreste de Asia

La categoría de hub puede tomar distintas definiciones: hub de IED, hub comercial y de logística, hub para manufactura, hub de investigación y desarrollo, etc. Pareciera que entre las empresas extranjeras aún no es claro cual es el concepto que se desea promover (1), sin embargo, las acciones del gobierno estarían orientadas a desarrollar una combinación de todas las anteriores, basadas en los siguientes factores:

- Corea tiene una posición geográfica privilegiada entre los mercados de China y Japón, lo que le entrega la posibilidad de ser un centro comercial y de distribución logística.
- Corea ya no tiene una ventaja de costos en la producción de manufactura frente a países como China y Taiwán. Corea tiene que posicionarse en aquellos segmentos de manufactura de mayor valor agregado y servicios basados en conocimiento, y privilegiar el establecimiento de centros de investigación y desarrollo, basándose en su aventajada infraestructura tecnológica y mano de obra altamente educada y calificada.

Esta estrategia de focalización queda claramente expresada en las palabras del ministro de comercio de Corea: “cuando se trata de atraer inversión desde el exterior, *cuanto más mejor* no es el único mecanismo que existe. Inversiones *inteligentes* –inversiones que pueden generar más empleo y crecimiento – son las que importan”. (FDI, 2004)

Para lograr los objetivos planteados el gobierno coreano ha tomado una serie de medidas, entre las cuales destacan:

- El desarrollo de infraestructura y facilidades para la inversión. El gobierno Coreano ofrece a empresas extranjeras localizaciones industriales para empresas que inviertan en sectores industriales seleccionados, sobre un monto mínimo, o que posean tecnologías avanzadas. Estas localizaciones especiales pueden tomar la forma de:
 - i) Zonas de Inversión Extranjera (*Foreign Investment Zones*): Sitios industriales ocupados por empresas extranjeras. Pueden acceder a incentivos en la reducción de impuestos y arriendo.
 - ii) Zonas Francas (*Free Trade Zones*): zonas especiales que permiten el intercambio de bienes libres de impuestos de importación-exportación.
 - iii) Zonas Económicas Libres (*Free Economic Zones*): zonas especiales que reciben un

apoyo amplio del Gobierno, incluyendo la disponibilidad de educación, vivienda, salud y servicios públicos para los residentes. El objetivo es crear factores favorables para el establecimiento de las empresas extranjeras, con todas las facilidades necesarias. A diferencia de las iniciativas antes mencionadas, estas zonas, además de los establecimientos industriales, incorporan todas las facilidades de la vida cotidiana. En el año 2003, se designaron tres zonas con estas características, Incheon, Busan-Jinhae y Gwangyang Bay. Por ejemplo, la zona de Incheon, comprende tres áreas (Songdo, Cheongna y Yeongjong), se extiende desde el aeropuerto internacional de Incheon hasta el puerto del mismo nombre, completando un área de 209 km² con una estimación de 475.00 habitantes, considera un centro internacional de logística, un centro internacional de negocios, infraestructura para una industria de informática de punta, así como shopping centers, malls, hoteles de lujo, y canchas de golf. Los proyectos están en distintas etapas de su desarrollo esperándose completar las primeras etapas de Busan-Jinhae y Gwangyang Bay en el 2006 e Incheon en el 2008. (www.investkorea.org).

- Las empresas que cumplan con los requisitos (de sector, localización y montos mínimos de inversión) pueden acogerse a una serie de beneficios, que incluyen desde la reducción de impuestos y costos de arriendo, hasta la obtención de grants para ciertas actividades. Por ejemplo, 100% de exención al impuesto a la renta por los tres primeros años y el 50% en los siguientes dos. A partir del año 2004 el gobierno ofrece además grants para atraer empresas en los sectores de alta tecnología, que pueden llegar hasta el 15% de la inversión en la construcción de la planta y la adquisición de los equipos, así como *matching grants* para la contratación de personal para investigación y desarrollo, que considera aportes del 50% del salario de los empleados, con un tope anual de US\$ 28.000, por entre dos y tres años, y un aporte de hasta US\$ 47.000 para traer desde el exterior a personal que apoye la capacitación interna. (www.investkorea.org).
- El año 1998 se creó la agencia de promoción de inversiones de Corea, InvestKorea, como parte de “la radical liberalización del régimen de inversión” (www.investkorea.org). InvestKorea está estructurada como la mayoría de las agencias de su tipo y cumple las funciones propias de la promoción y facilitación de los procesos de inversión. Está inserta dentro de la estructura de Kotra, definiéndose como el “brazo armado de Kotra para la promoción de inversiones”. En la nueva estructura creada, lo interesante es la figura del “Investment Ombudsman” (que está fuera de la estructura jerárquica de InvestKorea) especialmente creada para atender las dificultades que experimentan las empresas que ya han invertido.
- Se le ha entregado mayor poder a los gobiernos locales para competir en el desarrollo de paquetes de apoyo e incentivos y aprobar proyectos de IED. Por ejemplo, el Gobierno Metropolitano de Seúl, ha definido como *target* al sector financiero, reconociendo que la industria bancaria local necesita de un *upgrade*, para lo cual están atrayendo a grandes marcas globales. Este trabajo ha dado como resultado que empresas como Citibank, HSBC y Standard Chartered hayan entrado al mercado Coreano a través de fusiones y adquisiciones (FDI,2005).

Pareciera ser que el paquete de medidas tomado por el gobierno coreano está dando los resultados esperados, dado que en el 2004, por primera vez en cuatro años, los flujos de inversión externa crecieron.

Sin embargo, también será necesario trabajar en otros ámbitos. Las empresas extranjeras evalúan a Corea como un mercado altamente difícil de operar. Si bien esto no ha sido un impedimento

para invertir, ya que también es visto como un mercado atractivo (7 veces el producto bruto del resto de las economías de ASEAN juntas). Se estima que los flujos de inversión aumentarían considerablemente si se resolvieran problemas tales como los trámites burocráticos complejos y poco transparentes, y la actitud de la población y de los empleados públicos, en general aún poco favorable a la inversión extranjera. Se evalúa que la visión de los coreanos de la globalización, permeada por lo que ha sido su exitosa experiencia económica, es considerada un camino de “una sola vía”, el de la de la exportación, cuando operar en un mundo globalizado es abrirse a trabajar en un camino de “dos vías”. (2)

Si Corea desea ser un hub regional está compitiendo con lugares como Singapur, Hong Kong o Shanghai donde las empresas extranjeras ya están operando y encuentran todas las facilidades para ello, considerando entre otras, un ambiente favorable y acogedor de los ejecutivos extranjeros, donde el inglés es de uso generalizado y, ente otros, existe disponibilidad de colegios internacionales que acogen a los inmigrantes.

Habrá que esperar algún tiempo más para observar si los cambios impulsados por el Gobierno Coreano traerán los beneficios de largo plazo esperados.

Notas:

(1) Para un completo análisis sobre el tema ver (Lee y Hobday, 2003)

(2) Un discusión sobre la relación “atracción-aversión” de las autoridades coreanas sobre la IED se encuentra en (Stoever,2002). Por otra parte, en (Lee, You-Il, y Hobday, Michael, 2003) se presenta una encuesta sobre las dificultades que enfrentas las empresas extranjeras en Corea. Este mismo análisis hace la distinción entre la disposición favorable hacia la IED que manifiestan las altas autoridades de gobierno, y los “entramientos” que resultan al relacionarse con los mandos medios de las instituciones de gobierno.

Fuente: Elaboración propia en base a (Stoever, 2002), (Lee, You-Il, y Hobday, Michael, 2003), FDI (2004,2005) e InvestKorea (www.investkorea.org).



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Desarrollo productivo

Números publicados

- 119 La dinámica de oferta y demanda de competencias en un sector basado en el conocimiento en Argentina, Red de reestructuración y competitividad, (LC/L.1696-P) N° de venta S.02.II.G.8 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 120 Innovación tecnológica y perfeccionamiento de las pequeñas y medianas empresas en la República Federal de Alemania: Incentivos y financiamiento, Jörg Meyer-Stamer y Frank Wältring, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1709-P) N° de venta S.02.II.G.16 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 121 Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador, Francesco Biccato, Laura Foschi, Elisabetta Bottato y Filippo Ivardi Ganapini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1710-P) N° de venta S.02.II.G.17 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 122 Acceso a tecnología después de las reformas estructurales: la experiencia de las pequeñas y medianas empresas en Brasil, Chile y México, Marco Dini, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1738-P), N° de venta S.02.II.G.50 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 123 Pequeñas y medianas empresas industriales y política tecnológica: el caso mexicano de las tres últimas década, Mauricio de Maria y Campos, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1743-P), N° de venta S.02.II.G.55 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 124 Fatores de competitividade e barreiras ao crescimento no pólo de biotecnologia de Belo Horizonte, Pablo Fajnzylber, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1754-P), N° de venta S.02.II.G.66 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 125 Adquisición de tecnología, aprendizaje y ambiente institucional en las PYME: el sector de las artes gráficas en México, Marco Dini, Juan Manuel Corona y Marco A. Jaso Sánchez, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1755-P), N° de venta S.02.II.G.67 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 126 Las PYME y los sistemas de apoyo a la innovación tecnológica en Chile, Marcelo Monsalves, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1756-P), N° de venta S.02.II.G.68 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 127 As políticas de apoio à geração e difusão de tecnologias para as pequenas e médias empresas no Brasil, Marisa dos Reis Botelho y Maurício Mendonça, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1757-P), N° de venta S.02.II.G.69 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 128 El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: un estudio de casos, José Aylwin, Volumen I, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1767-P), S.02.II.G.81 (US\$10.00), 2002 y Volumen II, José Aylwin, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1767/Add.1-P), N° de venta S.02.II.G.82 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 129 Structural reforms, technological gaps and economic development. A Latin American perspective, Mario Cimoli and Jorge Katz, Restructuring and competitiveness network (LC/L.1775-P), Sales N° E.02.II.G.89 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
- 130 Business development service centres in Italy. An empirical analysis of three regional experiences, Emilia Romagna, Lombardia and Veneto, Carlo Pietrobelli and Roberta Rabelloti, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1781-P), Sales N° E.02.II.G.96 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
- 131 Hacia una educación permanente en Chile, María Etienne Irigoin, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1783-P), N° de venta S.02.II.G.98 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 132 Job losses, multinationals and globalization: the anatomy of disempowerment, Beverley Carlson, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1807-P), Sales No. E.02.II.G.118 (US\$ 100.00) 2002. [www](#)
- 133 Toward a conceptual framework and public policy agenda for the Information Society in Latin America and the Caribbean, Martin Hilbert and Jorge Katz, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.1801-P), Sales No. E.02.II.G.114 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 134 El conglomerado del azúcar del Valle del Cauca, Colombia, Centro Nacional de Productividad (CNP) Colombia, Red de Reestructuración y Competitividad (LC/L.1815-P), N° de venta S.02.II.G.129 (US\$ 10.00) 2002. [www](#)
- 135 Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud?, Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1837-P), N° de venta S.02.II.G.143 (US\$10.00), 2002. [www](#)

- 136 Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile, Marco Dini y Giovanni Stumpo, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1838-P), N° de venta S.02.II.G.144 (US\$10.00) 2002. [www](#)
- 137 Estratégias corporativas e de internalizaçao de grandes empresas na América Latina, Germano Mendes de Paula, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1850-P), N° de venta P.03.II-G.18 (US\$ 10.00) 2003. [www](#)
- 138 Cooperaçao e competitividade na indústria de software de Blumenau, Néstor Bercovich y Charles Swanke, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1886-P), N° de venta P.03.II.G.96 (US\$ 10.00) 2003. [www](#)
- 139 La competitividad agroalimentaria de los países de América Central y el Caribe en una perspectiva de liberalización comercial, Mônica Rodrigues y Miguel Torres, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.1867-P), N° de venta S.03.II.G.37 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 140 Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica, Eduardo Alonso, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1926-P), N° de venta S.03.II.G.83 (US\$10.00), 2003.
- 141 Illusory competitiveness: The Apparel Assembly Model of the Caribbean Basin, Michael Mortimore, Investments and Corporate Strategies Network (LC/L.1931-P), Sales No. E.03.II.G.89 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 142 Política de competencia en América Latina, Marcelo Celani y Leonardo Stanley, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.1943-P), N° de venta S.03.II.G.102 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 143 La competitividad de la agricultura y de la industria alimentaria en el Mercosur y la Unión Europea en una perspectiva de liberalización comercial, Nanno Mulder, Mônica Rodrigues, Alexandre Vialou, Marta Castilho, y M. Beatriz de A. David, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2014-P), N° de venta S.03.II.G.180 (US\$10.00), 2003. [www](#)
- 144 Pobreza rural y agrícola: entre los activos, las oportunidades y las políticas —una mirada hacia Chile—, Claus Köbrich, Liliana Villanueva y Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2060-P), N° de venta S.04.II.G.4 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 145 Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile, Cecilia Montero, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2061-P), N° de venta S.04.II.G.5 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 146 Alcanzando las metas del milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola, Martine Dirven, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2062-P), N° de venta S.04.II.G.6 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 147 Tratados de libre comercio y desafíos competitivos para Chile: la extensión de la ISO 9000, Alicia Gariazzo, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2068-P) N° de venta S.04.II.G.11 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 148 Observatorio de empleo y dinámica empresarial en Argentina, Victoria Castillo, Sofia Rojo Brizuela, Elisabet Ferlan, Diego Schleser, Agustín Filippo, Giovanni Stumpo, Ximena Mazorra y Gabriel Yoguel, (LC/L.2072-P), N° de venta S.04.II.G.15 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 149 Capacitación laboral para las pyme: una mirada a los programas de formación para jóvenes en Chile, Roberto Poblete Melis (LC/L.2076-P), N° de venta S.04.G.19 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 150 El microcrédito como componente de una política de desarrollo local: el caso del Centro de Apoyo a la Microempresa (CAM), en la Ciudad de Buenos Aires, Néstor Bercovich, (LC/L.2103-P), N° de venta S.04.II.G.41 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 151 La inversión extranjera directa en República Dominicana y su impacto sobre la competitividad de sus exportaciones, Sebastián Vergara, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2120-P) N° de venta S.04.II.G.47 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 152 Políticas públicas y la agricultura latinoamericana en la década del 2000, Pedro Tejo, (LC/L.2121-P) N° de venta S.04.II.G.50 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 153 Salud y seguridad en el trabajo y el papel de la formación en México (con referencia a la industria azucarera), Leonard Mertens y Mónica Falcón, (LC/L.2130-P), N° de venta S.04.II.G.58 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 154 Créditos a pyme en Argentina: racionamiento crediticio en un contexto de oferta ilimitada de dinero, Agustín Filippo, Daniel Kostzer y Diego Schleser, (LC/L.2136 -P), N° de venta S.04.II.G.65 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 155 Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina, Mónica Kjällerström, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.2137-P), N° de venta S.04.II.G.66 (US\$10.00), 2004.
- 156 A Chilean wine cluster? Governance and upgrading in the phase of internationalization Evert-Jan Visser, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2138-P), sales N° E.04.II.G.67 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 157 Áreas económicas locales y mercado de trabajo en Argentina: estudio de tres casos, Ximena Mazorra, Agustín Filippo y Diego Schleser, Red de reestructuración y competitividad (LC/L. 2151-P), N° de venta S.04.II.G.79 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
- 158 Acuerdos bilaterales de inversión y demandas ante Tribunales Internacionales: la experiencia argentina reciente, Leonardo E. Stanley, Red Inversiones y Estrategias Empresariales (LC/L.2181-P), N° de venta S.04.II.G.108 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 159 Innovación participativa: experiencias con pequeños productores agrícolas en seis países de América Latina, Marcela Cordoba, Maria Verónica Gottreet, Tito Lopez y Asociados, Alvaro Montes, Liudmila Ortega, y Santiago Perry, Red de Desarrollo Agropecuario (LC/L. 2203-P), N° de venta S.04.II.G.128 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)

- 160 Liberalización comercial agrícola con costos de transporte y transacción elevados: evidencia para América Latina, Mónica Kjällerstom, Red de Desarrollo Agropecuario (LC/L.2232-P), N° de venta S.04.II.G.152 (US\$10.00), 2004. [www](#)
- 161 Macroeconomic policies, sector performance and firm response: the case of Chile's textile goods market, Beverly Carlson, Restructuring and Competitiveness Network (LC/L.2255-P), Sales No. E.05.II.G.12 (US\$10.00), 2005. [www](#)
- 162 Informe sobre la industria automotriz mexicana, Michael Mortimore, Faustino Barron, Red de inversiones y estrategias empresariales (LC/L.2304-P), N° de venta S.05.II.G.52 (US\$10.00), 2005. [www](#)
- 163 El precio de mercado de la tierra desde la perspectiva económica, Raimundo Soto, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2355-P), N° de venta S.05.II.G.97 (US\$10.00), 2005. [www](#)
- 164 La importancia de la tecnología de la información y la comunicación para las industrias de recursos naturales, Graciela Moguillansky, Red de inversiones y estrategias empresariales (LC/L.2401-P), N° de venta S.05.II.G.148 (US\$10.00), 2005. [www](#)
- 165 Science and Technology Policies in Open Economies: The Case of Latin America and the Caribbean, Mario Cimoli, João Carlos Ferraz y Analiza Primi, (LC/L.2404-P), sales N° E.05.II.G.151 (US\$10.00), 2005. [www](#)
- 166 El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe, Wilson Peres, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2419-P), N° de venta S.05.II.G.166 (US\$10.00), 2005. [www](#)
- 167 Impactos diferenciados de la liberalización comercial sobre la estructura agrícola en América Latina, Mônica Rodrigues, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2421-P), N° de venta S.05.II.G.168 (US\$10.00), 2005. [www](#)
- 168 Crédito bancário no Brasil: Participação das pequenas empresas e condições de acesso, José Mauro de Moraes, Red de Reestructuración y Competitividad (LC/L.2422-P), N° de venta P.05.II.G.169 (US\$10.00), 2005. [www](#)
- 169 Organización industrial y competencia en las telecomunicaciones en América Latina: estrategias empresariales, Judith Mariscal, Eugenio Rivera, Red de reestructuración y competitividad (LC/L.2423-P), N° de venta S.05.II.G.170 (US\$10.00), 2005. [www](#)
- 170 Disposiciones agroalimentarias en los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos: avances y limitaciones para futuras negociaciones con socios latinoamericanos, Mônica Rodrigues, Red de desarrollo agropecuario (LC/L.2483-P), N° de venta S.06.II.G.11 (US\$10.00), 2006. [www](#)
- 171 Los efectos potenciales del tratado de libre comercio entre Ecuador y Estados Unidos en las mujeres rurales ecuatorianas, César Morales y Soledad Parada, Red de desarrollo agropecuario, (LC/L.2496-P), N° de venta S.06.II.G.28 (US\$10.00), 2006. [www](#)
- 172 Investimento brasileiro no exterior: Panorama e considerações., Marcia Tavares., (LC/L.2624-P), N° de venta P.06.II.G.148. (US\$10.00), 2006. [www](#)
- 173 Capital de riesgo para la innovación: lecciones de países desarrollados., Luis Felipe Jimenez., (LC/L.2617-P), N° de venta S.06.II.G.159 (US\$10.00), 2006. [www](#)
- 174 Características del empleo rural no agrícola en América Latina con énfasis en los servicios, Klaus Köbrich y Martine Dirven. (LC/L.2659-P) N° de venta S.07.II.G.10 (US\$10.00), 2007.
- 175 Políticas activas para atraer inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, Nicolo Gligo S. (LC/L.2667-P) N° de venta S.07.II.G.18 (US\$10.00), 2007. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: Fax: E.mail:.....